Tax Issues in Agriculture

A Discussion Paper

Issued by
The Honourable Michael Wilson
Minister of Finance

January 1985

Canada

85-2971/

Tax Issues in Agriculture

A Discussion Paper

Issued by
The Honourable Michael Wilson
Minister of Finance

January 1985

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

CONTENTS

INTRODUCTION..... 1

1. FARM POPULATION, INCOMES, AND TAX RATES..... 2
   - Numbers of Farms and Farmers..... 2
   - Distribution of Farms by Size..... 3
   - Incomes of Farmers..... 6
   - Components of Farm Returns..... 8
   - Rates of Return in Farming..... 11
   - Business Failures in Farming..... 13
   - Farm Tax Provisions and Tax Rates..... 14
     - Cash-basis Accounting..... 16
     - Full Deduction of Carrying Charges on Land..... 17
     - Value of Tax Provisions..... 17

2. THE ISSUE OF RESTRICTED FARM LOSS FOR PART-TIME FARMERS..... 20
   - Brief History of Provision..... 20
   - Statistical Profile of Part-time Farmers..... 24
   - Impact of Section 31..... 29
   - Experience in the United States..... 30
   - Concerns About Existing Rules in Canada..... 35
   - Basic Policy Questions..... 36

3. THE ISSUE OF TAXATION OF CAPITAL GAINS ON FARM LAND..... 40
   - Exemption of Farm Capital Gains From Tax..... 44
     - Definition of Eligible Farm Land..... 44
     - Treatment of Non-land Gains..... 45
     - Treatment of Part-time and Hobby Farmers..... 45
     - Treatment of Farm Land Held by Corporations..... 46
     - Treatment of Losses and Borrowing Costs..... 46
     - Treatment of Gains Already Accrued..... 47
     - Impact on Land Prices..... 47
     - Impact on Family Farms..... 48
     - Revenue Costs..... 48
   - Alternative Modifications..... 49

4. THE ISSUE OF AGRIBONDS..... 51
Recent Proposals..... 51
Choosing the Appropriate Mechanism..... 52
Targeting of Benefits..... 53
Scope of the Program..... 54
Administration and Compliance..... 55
Farm Asset Values..... 56
Impact on Capital Markets..... 56
A Temporary or Permanent Program..... 57
Interaction with Existing Programs..... 58
Summary..... 58

CONCLUSION..... 59

APPENDIX..... 60
Tax Provisions Affecting Farmers..... 60

INTRODUCTION

Agriculture is a basic component of the Canadian economy. It serves the food needs of the nation, is the key to prosperity and growth for many communities, and is a major source of export earnings.

Federal and provincial assistance to agriculture includes direct subsidies, price stabilization, credit assistance, product supply management, research, and several tax relief measures. Although these measures continue to provide valuable support, farm communities have asked for additional assistance to improve cash flow and foster long-term vitality, particularly in light of the current high interest rates and low farm commodity prices. In response, the federal government has already announced a tax rebate to offset the fuel sales tax and the increase in the petroleum compensation charge, and a write-down of interest charges on Farm Credit Corporation loans with terms of more than five years. The Economic and Fiscal Statement of November 8, 1984 identified three other tax concerns of the farm community for further study. These were: (1) the limitation on the deductibility of farm losses by part-time farmers from their off-farm income, (2) relief from taxation of farm capital gains and (3) subsidization of farm borrowing costs through agribonds.

This paper provides information and analysis to assist in consultation on these issues. The paper starts with a description of the economic environment in which tax policy must be considered and then discusses the three issues in turn.

1. FARM POPULATION, INCOMES, AND TAX RATES

Taxation of farm income must be seen in the context of the income profile of farmers, the prevailing economic conditions and other data relevant to the particular tax issues to be examined. The data presented are the most recent available. Lags in the publication of some data naturally raise questions about the accuracy with which they portray current conditions in farming. Therefore, an attempt is made to supplement the annual data where possible by examining trends over a number of years, and by referring to other information sources for more recent periods.

A taxation system necessarily deals with general conditions rather than particular cases. For this reason, many aspects of agriculture which, to the farmer, are quite distinct, are here brought together in aggregate statistics. This approach is preferable when considering taxation policies, since they affect the entire agricultural sector and tend to be long-term in nature. By their broad nature, tax measures are not always appropriate for correcting problems that affect particular parts of the industry or that can be resolved over time by other means. It is therefore desirable to keep the analysis focused on general trends and conditions in agriculture as opposed to those prevailing in any specific segment of it.

Numbers of Farms and Farmers

The 1981 Census of Agriculture identified 318,361 farms. Taxation data for the same year, however, show that 452,404 personal tax-filers and 15,339 corporate farms reported farming income. Even after adjusting for multiple tax filing by participants in farm partnerships and other joint farm business ventures, there are approximately 100,000 more individuals reporting farm activity for tax purposes than there are census farms. Given that the Census of Agriculture attempts to cover all farms with gross farm sales greater than $250, there is no ready explanation for this discrepancy other than the possibility that the census misses many operators of small farms who file for tax purposes. The tax-filer definition of farming income is slightly more comprehensive

than the census definition, mainly because it includes horse-racing, but this difference has a negligible effect on the comparability of the two data sources. The census count can be considered a maximum indication of active commercial farm operations since it includes many small farms, while the farm tax-filer population is much larger.

Owing to a proliferation of very small part-time farm operations, the number of farm tax-filers has been increasing while the number of census farms has been declining. For example, between 1966 and 1981, the number of census farms declined by some 112,000 while the number of farm tax-filers increased by more than 100,000.

It should be noted that the potential farm tax-filer population is even larger than is indicated by tax-filer data, which exclude small part-time farm operations that may occasionally report farm income for tax purposes, but not in a given year. Analysis suggests that there are at least 100,000 individuals who report farm activity only sporadically and are thus not included in farm tax-filer data in any particular year.

Farming businesses are overwhelmingly unincorporated and run by families. Incorporated farms account for only 3 to 4 per cent of both census farms and farm tax-filers, and 90 per cent of corporate farms are family controlled. Despite their relatively small number, however, incorporated farms account for 19 per cent of farm sales and 11 per cent of the value of farm land and buildings.

Distribution of Farms by Size

Table 1 shows the distribution of farms in Canada by sales. It highlights the uneven distribution of farms and farm sales by sales class.

Table 1

Distribution of Farm Activity By Sales, 1981

Sales class	Percentage distribution of Farms	Farm sales
Under $10,000	34.1	2.4
$10,000 - $25,000	18.8	6.2
$25,000 - $50,000	18.6	13.4
$50,000 - $100,000	17.1	23.9
$100,000 and over	11.4	54.0
	100	100

Source: Statistics Canada, 1981 Census of Agriculture

The large proportion of extremely small scale farms is striking. In 1981, 53 per cent had annual sales of less than $25,000 -- generally recognized to be a minimum threshold for a viable operation. As discussed later, most of these small farms report losses for tax purposes. Table 1 also shows that most output comes from large farms. Over 90 per cent is produced by farms with sales above $25,000.

Table 2 shows how capital intensive farming is. The first column in the table shows that over 80 per cent of farms have farm capital greater than $100,000. The average farm capital value in 1981 was $409,000. If small, fringe farms are excluded, the high capital intensity of farming is even more dramatically indicated. For farms with annual sales of at least $25,000, the average capital value was $654,000. For farms with annual sales of at least $50,000 (still a fairly modest scale of operation), the average capital value was $830,000.

Table 2

Distribution of Farm Activity by Total Capital Value, 1981

Total capital value class	Percentage distribution of		
	Farms (by number)	Farm capital* (by value)	Farm land (by area)
Under $50,000	5.8	0.5	1.2%
$ 50,000 - $100,000	13.3	2.5	4.0
$100,000 - $200,000	23.6	8.4	10.8
$200,000 - $500,000	34.1	26.6	29.6
$500,000 and over	23.3	62.2	54.4
	100	100	100

Source: Statistics Canada, 1981 Census of Agriculture

* Farm capital includes farm land and buildings, machinery and equipment, and all livestock and poultry, but excludes the value of farm marketing quotas.

Columns 2 and 3 of Table 2 show that the total stock of farm capital, including land, is concentrated in larger operations. Eighty-nine per cent of farm capital by value, and 84 per cent of farm land by area, are held by farms with a capital value greater than $200,000. Of particular relevance to the capital gains tax issue, 90 per cent of all farm land and buildings by value is held by farms with capital values of at least $200,000. Farm land and buildings are by far the largest component of farm capital; in 1981 they accounted for about 79 per cent of total capital value.

Table 3 shows the regional distribution of average farm assets, including all farm capital and farm marketing quotas. The data reflect values as of January 1984, and hence portray contemporary conditions in agriculture, including recent declines in land values.

Table 3

Regional Distribution of Average Assets and Equity Per Farm, 1984

	Average total assets	Average total equity
	(dollars)	
Canada	508,469	416,945
Atlantic Provinces	323,276	261,862
Quebec	298,913	224,185
Ontario	406,017	324,814
Manitoba	451,041	369,854
Saskatchewan	596,669	507,169
Alberta	689,837	579,463
British Columbia	523,556	424,080

Source: Farm Credit Corporation, 1984 Farm Survey.

Currently, the average total assets per farm is over $500,000. Eighty-two per cent of this asset value is equity, for an average of $417,000 per farm. This compares with an average net worth per Canadian family of just under $47,000 in 1977, the latest year for which data are available. As would be expected, farms in the higher sales categories have significantly larger asset values. For example, the largest one-third of farms by annual sales have average assets of $891,000. This last group of farms is the core of the Canadian agricultural sector; it accounts for about three-quarters of farm sales. Equity averages about 78 per cent of asset value for these larger farms.

Incomes of Farmers

Table 4 compares average total incomes reported for tax purposes by different categories of taxpayers for the most recent seven-year period for which data are available. In compiling taxation data, Revenue Canada categorizes individuals by occupation in accordance with their major source of income. When referring to taxation data throughout this paper, the term "full-time farmer" refers to individuals for whom gross farm sales constitute the largest income source. "Part-time farmer" refers to all other individuals for whom gross farm sales are less than other individual sources of income. It is important to note that this defini-

tion is used for statistical purposes only and does not coincide with the definition used by Revenue Canada for administering the limitation on the deductibility of farm losses. As will be discussed later, many individuals who are classified as part-time farmers for statistical purposes in this paper have been permitted to deduct their farming losses in full without any limitation. Also, the "full-time farmer" category includes individuals who in fact are part-time, but whose gross farm revenues are large enough to exceed their off-farm income. While the criterion used here for distinguishing between part-time and full-time farmers may thus not accurately reflect the actual status of individuals in all circumstances, it has been found to be generally adequate for analysis of tax issues under consideration in this paper.

Table 4 suggests that farmers have generally reported higher average incomes than the other groups over this period. Their incomes have been increasing steadily, with the exception of 1982 when their incomes dropped slightly, along with those of other business proprietors.

Table 4

Average Total Income* Per Tax-Filer Reported by Various Groups of Taxpayers, 1976-1982

	Full-time farmers	Fishermen	Business proprietors**	All non-farm tax-filers
		(dollars)		
1976	10,355	8,400	10,132	10,132
1977	10,371	9,919	10,488	10,488
1978	11,139	12,285	10,899	10,899
1979	13,148	12,774	11,648	11,648
1980	13,884	10,854	12,333	12,333
1981	16,964	12,729	12,961	15,382
1982	16,080	13,008	12,560	16,732

Source: Revenue Canada, Taxation Statistics, 1976-1982.

* Income amounts include total realized capital gains.

** "Business proprietor" excludes farmers, fishermen and self-employed professionals.

In all cases, the data show income as reported for tax purposes. They tend to understate incomes of individuals in farming because of the cash-basis accounting and other tax-incentive provisions applicable to farming. While tax incentives are also available to other taxpayers, they are not as significant as they are for farmers and do not affect the measurement of income as much. Over the recent past, for example, aggregate net farm income measured for tax purposes has averaged only about one-half of the Statistics Canada measure of net farm income in the National Accounts.

These data, being averages for individual tax-filers in each category, are subject to several other biases. For example, data for full-time farmers as well as business proprietors do not include income from incorporated farms and other businesses. Income distributed from such businesses takes the form of dividends or wages and salaries and does not show up as business income. The data in the last column for all non-farm tax-filers are affected by individuals filing tax returns just to claim the child tax credit and various provincial tax credits. Several alternative adjustments were made to remove such biases and to get an income profile of active members in each category. While the absolute level of income is generally higher when such adjustments are made, the relative pattern among the different occupational categories given in Table 4 does not change.

Components of Farm Returns

Returns from farming consists of three components: operating income, income-in-kind, and appreciation in the value of assets. The relative magnitudes of these different earnings sources are shown in Table 5.

It can be seen from Table 5 that in the past both net farm operating income and income-in-kind consumed on the farm have been greatly exceeded by capital appreciation of farm real estate. Over the 12-year period, capital appreciation on land and buildings accounted for just under 70 per cent of total farm returns from the three sources. While there was substantial appreciation in the value of land and buildings

Table 5

Components of Aggregate Farm Returns, 1972-1983

	Net operating income*	Food produced and consumed on the farm	Nominal increase in the value of lands and buildings**
	(percentage of aggregate returns)		
1972	37.3	2.7	60.1
1973	30.0	2.1	68.0
1974	31.4	1.5	67.1
1975	33.0	1.4	65.6
1976	29.3	1.9	68.8
1977	20.6	1.7	77.7
1978	18.9	1.4	79.6
1979	16.0	1.3	82.8
1980	17.1	1.5	81.4
1981	42.0	3.1	55.0
1982	92.7	7.3	***
1983	92.8	7.2	***

Source: Statistics Canada, "Capital Value of Farm Lands and Buildings" series and Farm Net Income Reference Handbook.

* Excludes changes in the value of inventories.

** Data compiled by Statistics Canada on the value of farm land and buildings are for June 3 of each year. In this table the data have been adjusted to a calendar year basis to coincide with the other figures in the table. The data reflect accrued increases in value, much of which have not yet been realized.

*** The nominal value of land and buildings declined in these two years. The declines amounted to 76.5 per cent and 58.5 per cent of positive income from the other two sources in 1982 and 1983 respectively.

during the 1960s, it did not account for as large a proportion of the total return from farming. For example, between 1960 and 1971, capital appreciation accounted for only 35 per cent of total farm returns from the three sources. Moving from proportions to actual amounts, the total appreciation in farm real estate between 1972 and 1983 was about $85 billion.

The capital appreciation figures in Table 5 include any increase in the value of farm real estate resulting from net investment. Statistics Canada data show, however, that net investment was responsible for less than 5 per cent of total farm real estate appreciation between 1960 and 1983.

The effect of recent declines in farm land values starts to become evident on the bottom two lines of Table 5. The large increases in the relative size of operating income in 1982 and 1983 result from the deline in the value of farm land. Estimates from both the series "Capital Value of Farm Lands and Buildings", published by Statistics Canada, and the just-released 1984 Farm Survey of the Farm Credit Corporation, indicate that farm real estate values are now about 4 per cent lower than in 1981-82.

Table 6 indicates just how large the increases in the values of farm land and buildings have been.

Table 6

Appreciation in Per-acre Value of Farm Land and Buildings, 1960-1983

	Per-acre value of farm real estate	Consumer price index	TSE 300 index
	(percentage increase over period)		
Canada	1183.8	291.5	359.8
Newfoundland	*		
Prince Edward Island	1079.6		
Nova Scotia	1191.6		
New Brunswick	828.8		
Quebec	901.3		
Ontario	1111.8		
Manitoba	861.6		
Saskatchewan	1365.2		
Alberta	1606.6		
British Columbia	1081.0		

Source: Statistics Canada, "Capital Value of Farm Land and Buildings" series and the Toronto Stock Exchange Fact Book.

* Data for Newfoundland are only available since 1976; appreciation between 1976 and 1985 was 304.6 per cent.

For the 24-year period from 1960 to 1983, farm real estate values per acre increased almost 13 times. Even after taking into account the latest data available on softening in the price of farm land, appreciation in the value of farm real estate has far outpaced both inflation

and the growth rate in the Toronto Stock Exchange 300-stock index. Although the absolute increases vary considerably across the country, very large real gains have been experienced in all provinces. For the entire 24-year period, the average compound real rate of appreciation in farm real estate prices per acre for all of Canada was about 5 per cent.

Rates of Return in Farming

Table 7 presents data on rates of return to farm capital and equity from 1975 to 1983. These are nominal rates, which make no adjustment for inflation.

Table 7

Nominal Rate of Return to Total Capital and to Total Equity in Agriculture, 1975-1983

	Nominal rates of return to total capital		Nominal rates of return to total equity		
	Excluding land & bldg. appreciation	Including land & bldg. appreciation	Excluding land & bldg. appreciation	Including land & bldg. appreciation	Rates of return on Government of Canada long-term bonds
	(per cent)				
1975	6.9	22.7	7.0	26.2	9.0
1976	4.6	16.7	4.0	18.8	9.2
1977	2.9	16.4	2.1	18.6	8.7
1978	3.2	19.7	2.4	22.5	9.3
1979	3.4	22.4	2.3	25.5	10.2
1980	2.7	15.8	1.5	17.4	12.5
1981	3.6	7.1	2.1	6.3	15.2
1982	2.3	-0.3	0.8	-2.4	14.3
1983	1.5	-0.4	0.0	-2.3	11.8

Source: Calculated from data in Statistics Canada's Farm Net Income Reference Handbook, the "Capital Value of Farm Land and Buildings" series, and The Labour Force.

Note: An allowance has been made for the value of work supplied by farmers in calculating the rates of return. Interest on indebtedness was not deducted as an expense in calculating rates of return to total capital.

From 1975 to 1981, rates of return in farming were relatively high if appreciation in the value of farm real estate is taken into account. The average rate of return to capital in farming over this seven-year period was 17.3 per cent; the average return to equity was 19.3 per cent. This compares with an average yield on Government of Canada bonds of 10.6 per cent over the period. Real rates of return -- which are the nominal rates adjusted for increases in the general price level -- have also been quite high. After adjusting for inflation, the average real rate of return to farm equity, over the period, was over 10 per cent. Real rates of return in farming have been substantially higher than the rates of return in many other industries.

The total rates of return have declined substantially since 1981, and in fact have turned negative. This has been due primarily to the decline in farm land values with no compensating increase in operating income.

Table 7 also shows that rates of return from the operations side of farming (i.e. rates of return excluding appreciation in the value of farm land and buildings) have fallen sharply. The general decline in the rates of return from farm operations results from the increase in the property values that go into the rate of return calculations. In other words, while appreciation in farm real estate has dramatically increased total returns in farming, it has reduced current operational returns, as a percentage of market value of capital, to very low levels. The established farmer, who bought his farm at much lower prices in the past, is not threatened by this. Beginning farmers facing this mountain of capital cost, however, often find it extremely difficult to make a go of their farm operations. It is therefore important to consider carefully the possible effects on the price of farm land of any proposed changes in tax policy. Changes that tend to force farm land prices upward, while providing windfall gains to established farmers who acquired farm land at lower prices, have a negative effect on beginning farmers. While the recent declines in farm land values may help beginning farmers somewhat, land prices still remain quite high in absolute terms. As a result, the operating returns as a percentage of farm capital continue to remain uncomfortably low. The decline in asset

values and the continuing low operating returns appear to be a major factor contributing to the financial difficulties being experienced by highly leveraged farms.

Business Failures in Farming

Table 8 presents data on bankruptcy rates in farming from 1979 to 1984.

Although farm bankruptcy rates have been increasing since 1979, they remain relatively low. Even for 1984, if bankruptcies continued at the rate of the first eleven months, the number would be less than two-tenths of one per cent of the total number of census farms. This is less than one-fifth the bankruptcy rate for non-farm businesses.

Table 8

Farm Bankruptcies, 1979-1984

	Number of farm bankruptcies	Bankruptcies as a percentage of census farms (per cent)
1979	124	0.04
1980	221	0.07
1981	261	0.08
1982	410	0.13
1983	488	0.15
1984 (Jan.-Nov.)	522	-

Source: Bankruptcy data supplied by Consumer and Corporate Affairs Canada.

Farm bankruptcy rates undoubtedly fail to reflect the full extent of difficulties in farming. For one thing, under the Bankruptcy Act, farmers cannot be petitioned into bankruptcy by a creditor, such as a bank. It is also the case that lenders may allow farm businesses to go further in arrears on their loans than non-farm businesses. Since farms tend to be clustered geographically, lenders may not wish to seize farm assets or force their sale because it would drive down their value. Finally, it is suggested that farmers are reluctant to incur the stigma of going into bankruptcy. Because of these factors, farm sales of an

involuntary nature would perhaps provide a better indicator of financial difficulties in this sector. However, no data are available on such sales.

While there are no precise alternative measures of the degree of financial difficulty currently being experienced by farmers, selected farm financial statistics from the FCC 1984 Farm Survey may shed some light on it. It is generally considered that farms with equity in excess of 50 per cent of their total assets are in a relatively strong position. According to the FCC survey, about 91 per cent of farms fall in this category. An estimated 3.2 per cent of farms have equity of 25 per cent or less, and 5.9 per cent have equity of less than 50 per cent but greater than 25 per cent. In these two groups, there are about 7,500 farmers for whom interest charges exceed 40 per cent of sales, a threshold considered serious by creditors for evaluating financial difficulty. There are no comparable data available for determining the degree of financial difficulty currently being experienced by non-farm businesses.

Farm Tax Provisions and Tax Rates

Farmers, like all other Canadians, are subject to tax on their income from all sources. They are eligible for the tax incentives and tax measures that are generally available to businesses and individual Canadians, such as the investment tax credit, accelerated capital cost allowances, small business corporate tax rate, and investment and pension income deductions. In addition, there are several specific provisions in the Income Tax Act that apply only to farming. Those with a significant effect on farm income taxation are listed in the following box.

These provisions are briefly described in the appendix. Two of them -- cash-basis accounting and full deduction of carrying charges on land -- have a significant bearing on the tax issues under discussion and are described in greater detail.

TAX PROVISIONS AFFECTING FARMERS

Special Provisions

Cash accounting

Flexible livestock inventory valuation

Five-year block averaging of income

Family farm rollovers: deferral of capital gains tax on farms transferred to children

Depreciation of one-half the value of producer quota

Deductibility, as expenses, of many land clearing and improvement costs, and treatment of the resulting increase in value as capital gain

Accelerated capital cost allowance for certain types of farm buildings

Deferral of income on grain sold through deferred cash tickets

Provision for 10-year reserves on instalment sales of farms to children

Deferral of income on destruction of livestock

Deduction of pre-productive stage expenses (incurred with perennial bush or tree crops that produce an annual crop) as current expenses

Special administrative rules for deducting part of home expenses as farm business expenses

Exemption from requirement to make quarterly instalment tax payments

$5,000 restricted farm loss provision for part-time farmers

General Provisions

Full deductibility of carrying charges on farm land

Farmers in financial difficulty qualify for the small business development bond

Incorporated farmers qualify for the low rate of tax on small businesses

Forward averaging minimizes the impact of higher marginal tax rates on fluctuating farm incomes

Farmers are allowed to deduct salary paid to the spouse and thereby split income for tax purposes

Farmers qualify for the investment tax credit

Farmers who are relocating or consolidating their farming operations qualify for the replacement property rollover for business properties

Only one-half of farm capital gains are subject to tax

Cash-basis Accounting:

Under generally accepted accounting principles, business expenses are deductible in computing income only if they bring to the business a value that is consumed in the year. This principle, also used for tax purposes, requires businesses to use some form of accrual accounting for measuring income. A primary goal of accrual accounting is the matching of income and expenses.

Cash-basis accounting is permitted for farmers and fishermen and is a departure from this principle. It confers two benefits. First, instead of reporting income when earned and deducting expenses when applied to the business, farmers report income only when actually received and deduct expenses when paid. Thus, sales on credit are not included in income until the proceeds are received, and expenses are deducted when paid even though they relate to future years. The second and more significant benefit is that inventory purchases are fully deductible in the year. Under the accrual method, the cost of inventory may in effect only be deducted in the year the merchandise is sold, reflecting the fact that the purchase of inventory is merely a change in the composition of assets, from cash to materials, with no effect on the net asset position of the business.

The effect of cash-basis accounting is to allow those reporting farm income an extended deferral of tax. The tax on a farmer's income can be deferred through the purchase of farm inventory before the year-end. While these rules were introduced to benefit full-time farmers, they can also provide a significant tax advantage to part-time farmers with high off-farm income. For example, a person with other sources of income could invest in livestock and deduct the cost against his other income. Thus, notwithstanding the fact that the livestock is still on hand, for tax purposes a farm loss is created. A related provision allows farmers to value their livestock inventory at the end of each year at any amount from zero to fair market value and add this amount to income for tax purposes. This provision, in conjunction with cash accounting and extended loss carry-back and carry-forward provisions, allows farmers considerable flexibility in averaging good years with bad years. They can thereby fully utilize their personal exemptions and tax credits each year and defer tax for an extended period.

Full Deduction of Carrying Charges on Land:

As a general rule, taxpayers are permitted to deduct interest on funds borrowed for a business purpose, including purchase of capital assets such as machinery and equipment and buildings. This is consistent with generally accepted accounting principles for the measurement of profit. However, where the debt is incurred to acquire an investment asset which yields all or substantially all of its return in the form of asset appreciation, then the full and current deductibility of interest can result in substantial mismatching of income and expenditures. The income from the asset is deferred until its eventual sale and is then only one-half taxable as a capital gain, while the interest expense is fully deductible each year as incurred. As noted earlier, appreciation in the value of farm land has historically been substantial, and many persons acquire farm land primarily as an investment rather than to carry on full-time farm activity. The immediate and full deductibility of carrying charges on land in such cases has a substantial tax impact for investors and the value of tax deductions could potentially exceed the tax payable on income from the asset. It is important to emphasize that interest is a legitimate expense deductible by all businesses. What makes it of particular importance in farming is the predominance of land in total farm assets and the historically large share of land appreciation in total farm returns.

Value of Tax Provisions:

The separate value of each of the farming tax provisions listed in the above box cannot be determined from existing tax statistics. Their cumulative impact is indicated, however, by comparing the effective rates of tax on farm income and the rates applicable to other sectors of the economy. This information is presented in Table 9. It shows the average rates of federal plus provincial tax on farming income, on wage and salary income, and on non-farm business income of individuals (excluding all incorporated farm and non-farm businesses). The data are averages for the 1980 and 1981 taxation years.

It is apparent from the figures in Table 9 that the effective average tax rate on farming income is relatively low. The average total federal plus provincial taxes paid on farming income for 1980 and 1981 were only $152 million, giving an effective average tax rate of 4 per cent, just over one-quarter of the average rates on wage and salary income and on non-farm business income.

The low rates are primarily the result of farm income tax provisions. As a result primarily of cash-basis accounting and accelerated write-offs, farm income reported for tax purposes was only about one-half of Statistics Canada's estimate of farm income. The discrepancy between income for taxes and income as estimated by Statistics Canada is much smaller for other sectors because they are not provided similar tax incentives. Farm losses, including those reported by individuals with low gross farm sales, also serve to lower the average tax rate on farm net income. Many farm tax-filers have been able to reduce their tax to zero. They account for a significant proportion of high-income non-taxable individuals who could be affected by a minimum tax currently under consideration.

In the following parts we will look at the individual tax issues, beginning with the question of deductible losses for part-time farmers.

Table 9

Federal and Provincial Taxes on Farming and Non-Farming Income of Individuals

	Net farm operating income	Wage and salary income	Non-farm business income
Income as per the National Accounts ($ million)	3,790	182,680	11,420
Income as reported for tax purposes ($ million)	1,920	161,790	8,110
Federal and provincial income tax ($ million)	152	28,562	1,706
Average effective rate of tax	4.0%	15.6%	14.9%

Source: Constructed from Revenue Canada taxation data and from Statistics Canada's National Income and Expenditure Accounts.

Note: Figures are averages for 1980 and 1981 taxation years. Tax data on incorporated farms and other businesses are excluded. Corporate tax data, while sufficiently detailed for classifying firms by primary source of income, do not permit identification of the individual magnitudes of different income sources earned by the corporation from different types of business activities. This omission is of minor consequence, however, since only 3.8 per cent of farms are incorporated.

Farm and non-farm business income here does not include capital gains.

2. THE ISSUE OF RESTRICTED FARM LOSS FOR PART-TIME FARMERS

The rules restricting the deductibility of farm losses from non-farm income of part-time farmers are in Section 31 of the Income Tax Act. Where a taxpayer's chief source of income is neither farming nor a combination of farming and some other source, the amount of farm losses that may be deducted from other sources of income cannot exceed $2,500, plus one-half of the amount by which the farm loss exceeds $2,500, to a maximum of $5,000. Any farm loss above these limits is the taxpayer's "restricted farm loss" for the year. It may be carried forward for 10 years or back for three years to be claimed against farming income. To the extent that a restricted farm loss is comprised of interest expense or municipal taxes on farm land, a taxpayer may forgo their deduction and, instead, add their amount to his adjusted cost base of the land, thereby reducing the amount of any capital gain that may result on the sale of the property.

Section 31 draws a distinction between full-time and part-time farmers who are in the business of farming. Whether or not an activity is a business depends on a complex of factors, but to constitute a business it is essential that there be a reasonable expectation of profit. This is so for all activities and is a basic test for distinguishing between a business and a personal activity or hobby. If there is no expectation of profit with respect to an activity, no portion of any loss from that activity is deductible for tax purposes. It is not the purpose of Section 31 to establish whether there is reasonable expectation of profit from a farming operation. This section only applies where the taxpayer's farming activity has a reasonable expectation of profit and serves to restrict the deductible farm loss for those who are in the business of farming on a part-time basis.

Brief History of Provision

To appreciate the purpose and interpretation of the provision limiting the deductibility of farm losses by part-time farmers, it is useful to review briefly its history.

Two years following the enactment of the Income War Tax Act of 1917, a provision was added to it providing that in determining taxable income a taxpayer could not deduct a business loss from the income of his "chief position, occupation, trade, business or calling". This provision in effect prohibited any taxpayer from deducting losses incurred by him in secondary activities from the income of his principal activity. While the provision was worded generally, the following statement by the then Minister of Finance, Sir Thomas White, suggests that he was concerned primarily with part-time farmers:

> "Not long ago it was brought to my attention that a man who had a large income took it into his head that he could become a successful farmer. They say when a man does fancy farming he is an agriculturist, as distinguished from a farmer who does real farming and makes money. The agriculturist nearly always loses money, and we do not propose to let him set up any loss in this enterprise. We will assess him on his income. We do not desire to discourage him from going into farming, but do not think he should set up such losses against a substantial income he derives in the city."

In 1948 an amendment was introduced altering the words "chief position, occupation, trade, business or calling" to chief source of income. This change brought passive investment income within the purview of the restrictions to the extent that it could be considered a taxpayer's chief source of income. The effect of this was that losses from a farming or any other activity were deductible only against other secondary sources of income.

In 1951, subsections were added to the provision that, for the first time, singled out farming activity explicitly for separate treatment from that accorded other businesses. The wording of the new provisions was similar to that of the present Section 31 and provided that, where a taxpayer's "chief source of income for a taxation year is neither farming nor a combination of farming and some other source of income", the permissible farming loss deductible from all other sources of income was

the lesser of one-half the farming loss for the year or $5,000. The general restriction on the deductibility of other business losses remained in effect.

Until the time of this amendment, although business losses, including farming losses, could not be deducted from a taxpayer's chief source of income, they could be deducted without restriction from secondary sources such as investment or rental income. This followed from the fact that the original provisions only stipulated that a taxpayer's total income for tax purposes could not be less than his chief source of income. Accordingly, losses could be deducted against secondary sources of income without restriction. After the 1951 amendments, this continued to be the case for all types of part-time business losses except part-time farming losses, the deduction of which was now limited to $5,000 against all sources of income. The rationale for the deductibility of one-half of farm losses up to $5,000 is provided in the following quote by the then Minister of Finance, Hon. Douglas Abbott:

> ". . . this section is intended to give some measure of relief for those who may be colloquially known as gentlemen farmers, whose principal occupation is not farming. Again this confirms what was an administrative practice over a great many years, during which the income tax branch allowed 50 per cent of the cash losses incurred in this type of farming, secondary income; and by cash losses it meant without charging depreciation. It was a rule which, as it developed, (was) probably not strictly justified under the Act."

In 1952 the general provision prohibiting taxpayers from netting secondary business losses from their chief source of income was repealed. The 1952 changes opened the way for taxpayers to aggregate income and losses from all their activities and pay tax only on the net amount. The only exceptions to this rule were taxpayers who incurred part-time farming losses. In defending this provision, the Minister of Finance, Hon. Douglas Abbott, stated:

> ". . . gentlemen farmers never make money from their farms. They always lose money; and they write off that loss against income from other sources, such as salary or investment income. The section as introduced last year was of course to limit that write-off to the lesser of the two figures mentioned."

The provision has remained essentially unchanged since 1952, except that in 1958 the first $2,500 of part-time farm loss was made fully deductible, instead of only one-half deductible. The maximum deduction has remained at $5,000.

While the current provision has now been in the Income Tax Act for over three decades, what constituted "chief source of income" was subject to conflicting opinions until the decision of the Supreme Court of Canada in Moldowan v. The Queen provided some guidance on the subject in 1977. In this decision, farmers were classified into three categories:

(i) those for whom farming may reasonably be expected to provide the bulk of income or the centre of work routine;

(ii) those who do not look to farming, or farming and some subordinate source of income, for their livelihood but carry on farming as a sideline business; and

(iii) those who do not look to farming, or farming and some subordinate source of income, for their livelihood and who carry on farming as a hobby.

In the opinion of the Court, the restriction in Section 31 applies only to those in the second category. Those in the first category can deduct farm losses in full against off-farm income, while those in the third category cannot deduct any of their farm losses because they do not meet the test of being in business.

Statistical Profile of Part-Time Farmers

The following statistics give an overview of current experience with part-time farm losses. As noted earlier, individuals are classified to full-time and part-time categories by comparing their gross farm revenues with off-farm incomes. While this criterion does not accurately portray the degree of farm involvement in all individual cases, it is useful in highlighting the major tax issues associated with the deductibility of farm losses. It results in classification of 94 per cent of individuals with restricted losses as part-time farmers.

Table 10

Profile of Individuals Reporting Net Farming Losses, 1981

	Full-time farmers	Part-time farmers	Total
Number of individuals in category	277,604	174,800	452,404
Number of individuals reporting a loss	48,605	124,074	172,679
Percentage of individuals in category reporting a loss	17.5%	71.0%	38.2%
Total losses ($ million)	$423.1	$618.8	$1,041.9
Amount restricted ($ million)			$86.8
Number of individuals with a restricted loss			34,471

Source: Revenue Canada, taxation data.

Table 10 shows that, in 1981, 452,404 individuals reported farming income (either positive or negative). Of this total, 277,604 were classified as full-time farmers and 174,800 as part-time. Among the part-time farmers, 124,074 (or 71 per cent) reported farming losses; only 17.5 per cent of full-time farmers reported losses. Part-time farmers accounted for 72 per cent of all individuals reporting farm losses.

Part-time farmers also reported the largest amount of losses. Total farming losses reported in 1981 were over $1 billion, of which $618.8 million (59.4 per cent) were reported by part-time farmers. However, only $86.8 million of these losses were restricted in that year. This

was in part due to the fact that the definition of part-time farmers used here for statistical purposes does not coincide with the one used by Revenue Canada for tax assessments. Many individuals with gross farm sales less than their income from other sources have been claiming a full deduction of their losses.

There is also evidence that many part-time farmers self-restrict by restraining their use of tax incentives to keep their reported loss below the permissible limits. The restricted loss figure in Table 10 may therefore be a substantial understatement of the actual increase in allowable losses that would result if the Section 31 limits were removed or significantly increased. For example, about 80 per cent of all part-time farmers with losses report losses under $5,000 and could potentially create larger losses to benefit from an increase in the limit.

Table 11 categorizes individuals with restricted farm losses, part-time farmers with losses, and full-time farmers with losses by gross farm sales.

Table 11

Distribution of Individuals with Farm Losses
by Gross Farm Sales, 1981

Gross farm sales bracket	Individuals with restricted farm loss	All part-time farmers with losses	Full-time farmers with losses	All full-time farmers
	(percentage of total in each bracket)			
$ 5,000 and under	57.6	54.9	4.8	2.5
$ 5,001 - $ 10,000	20.3	21.5	9.0	5.1
$10,001 - $ 25,000	15.2	18.0	31.6	20.9
$25,001 - $ 50,000	5.2	5.1	24.2	29.2
$50,001 - $100,000	.3	.3	17.8	28.1
over $100,000	1.5	.1	12.7	14.2
	100	100	100	100
Number of individuals with loss	34,471	124,074	48,605	277,604

Source: Revenue Canada, taxation data

Note: The part-time farmer category includes all non-full-time farmers with losses, both those with and without a restricted loss component.

The figures show that the distribution by sales, both for individuals with restricted losses, and for part-time farmers who had losses in general, is quite different from that of full-time farmers (with or without losses). Seventy-eight per cent of restricted individuals and 76 per cent of all part-time farmers with losses reported gross farm sales under $10,000. Only 14 per cent of full-time farmers in a loss position, however, had sales under $10,000. In fact, 74 per cent of all part-time farmers, both those with losses and those with profits, reported gross farm sales under $10,000; only 7.6 per cent of all full-time farmers reported gross sales under $10,000.

The data indicate that part-time farmers are engaged in limited farming activity relative to total output of the sector. In 1981 the 174,800 part-time farmers accounted for only 8.1 per cent of total farm sales. In fact, for the more than 90,000 part-time farmers with sales under $5,000, the net losses reported for tax purposes substantially exceeded sales.

Are losses reported consistently, year after year, or only occasionally? Tax-filer data were examined for a 13-year period, 1967-1979. Table 12 shows the percentage of individuals by non-farm income class who reported farming losses for at least 50 per cent or 100 per cent of the years that they reported farming activity.

Table 12

Non-Farm Income and Frequency of Farm Losses Among Those Reporting Farming Activity, 1967-1979

Average annual non-farm income in constant 1979 dollars	Percentage of individuals reporting farm losses	
	At least half of the years	All of the years
$ 5,000 and under	12.1	5.0
$ 5,001 - $10,000	38.9	15.0
$10,001 - $20,000	66.2	40.4
$20,001 - $50,000	76.7	56.2
Over $50,000	91.3	56.5

Source: Revenue Canada, taxation longitudinal data.

Note: Many individuals included in the file did not report farm activity for the entire 13-year period.

Table 12 makes it clear that, among farm tax-filers, those with higher off-farm incomes claim farm losses more often than do others. For those with average off-farm incomes greater than $50,000 in 1979 dollars, for example, 91.3 per cent reported farm losses in at least half of the years and 56.5 per cent reported losses in all of the years. For those with average off-farm incomes of $5,000 or less, just 12.1 per cent reported farm losses in at least half of the years and only 5 per cent reported losses in all years.

The average size of farm losses increases steadily as off-farm income increases. Table 13 below shows this relationship for part-time farmers.

Table 13

Farm and Off-Farm Income by Part-Time Farmers Reporting Farm Losses*, 1981

Farm loss	Number of returns	Average off-farm income ($)	Average farm loss ($)	Average total income after farm loss ($)	Average gross farm sales ($)
Over $100,000	105	406,486	-187,019	219,467	120,610
$50,001 - $100,000	507	248,864	-72,623	176,241	41,203
$25,001 - $50,000	1,031	106,611	-31,769	74,843	21,712
$10,001 - $25,000	6,611	42,265	-14,976	27,293	13,143
$ 5,001 - $10,000	12,496	27,418	-7,054	20,366	8,641
$ 2,501 - $5,000	52,306	34,402	-3,882	30,520	6,727
$ 0 - $2,500	49,698	23,415	-1,190	22,227	6,664

Source: Revenue Canada, taxation data.

* The table excludes 1,320 individuals who had a loss carry-over from a previous year but who did not report any farm sales during 1981.

Table 13 shows that average income before farm losses for part-time farmers ranged from a low of $23,415 for the lowest loss category to $406,486 for the largest loss category. The third column in the table shows that the average farm loss increased steadily with off-farm income, from a low of $1,190 for the bottom income group to a high of $187,019 for the top income group. The relationship is what could be expected, since the tax saving from a farm loss for the top income groups with

high marginal tax rates is much larger than for the lower income groups. For the largest four loss groups, the average farm loss exceeds their average gross farm sales. The absolute size of gross farm sales for most of the loss categories is small. This is not to suggest that all part-time farms are small scale operations. There are many part-time farmers who report gross farm sales comparable to full-time farmers. Average income after farm loss is always highly positive for each category of part-time farmers, suggesting that the farm losses may represent, not real economic losses, but tax losses generated with cash-basis accounting.

Table 14 parallels Table 13 but for full-time farmers.

Table 14

Farm and Off-Farm Income by Full-Time Farmers Reporting Farm Losses*, 1981

Farm loss	Number of returns	Average off-farm income ($)	Average farm loss ($)	Average total income after farm loss ($)	Average gross farm sales ($)
Over $100,000	206	124,174	-198,563	-87,651	620,767
$50,001 - $100,000	896	79,413	-65,243	12,308	213,276
$25,001 - $ 50,000	2,420	33,518	-35,122	-3,598	105,668
$10,001 - $ 25,000	6,447	18,332	-16,167	1,102	70,672
$ 5,001 - $ 10,000	9,293	14,214	-7,221	6,320	41,488
$ 2,501 - $ 5,000	9,818	12,170	-3,946	7,549	49,528
$ 1 - $ 2,500	18,851	9,426	-1,176	7,701	31,489

Source: Revenue Canada, taxation data.

* The table excludes 674 individuals who had a loss carry over from a previous year but who did not report any farm sales in 1981.

While off-farm income and size of farm loss are positively related for both full-time and part-time farmers, the situation for full-time farmers is significantly different in important ways. First, average gross farm sales in each loss category are much higher for full-time farmers than for part-time farmers and are never exceeded by the average farm loss.

Second, the average off-farm income figures are much lower for full-time farmers. Third, the incomes of full-time farmers after farm losses are very low, and in two categories actually negative, implying zero or very low tax value of the losses. This suggests that the farm losses of full-time farmers are real losses, not those generated with cash-basis accounting for tax deferral purposes. Finally, although not shown in the table, three-quarters of off-farm income of full-time farmers is passive investment income, while over 60 per cent of the off-farm income of part-time farmers is other business or employment income.

Impact of Section 31

In light of the above and other available material, the restriction on the deductibility of farm losses is seen to be serving three purposes.

First, it prevents undue revenue costs of tax benefits intended for full-time farmers. As noted earlier, the Income Tax Act contains special provisions for farmers that are not available to other businesses and individuals. They provide opportunities for significant tax deferral. If it were not for the restriction on the deductibility of farm losses for part-time farmers, the tax costs to the government of these incentives would be significantly increased. The benefits of the special tax incentives for agriculture could be used without limit to reduce taxable income from off-farm activities for which the incentives were not intended.

Second, the restricted loss provision affects the competitive position of full-time farmers vis-à-vis part-time farmers. The tax incentives are more valuable to part-time farmers with high off-farm income than to full-time farmers with limited off-farm income. Also, if part-time farmers were allowed to deduct the carrying charges on farm land without limit (while deferring the tax liability on any capital gain) and to defer tax on other income through cash-basis accounting, speculation in farm land could be expected to increase significantly. This would inflate the value of farm land, increasing the financial requirements of new farmers and those wishing to expand their farm operations. It must

be noted, however, that even among full-time farmers, there are substantial variations in the level of off-farm income. Full-time farmers with high incomes currently benefit in the same way as would part-time farmers in the absence of Section 31.

Third, the restricted farm loss provision limits the tax revenue losses from a generous interpretation of whether a farming activity has a reasonable expectation of profit. To put it differently, the restricted loss provision creates a middle ground between full-time farmers and those farming without any expectation of profit. As it is not always easy to determine the expectation of profit, the middle ground minimizes the need for a rigid enforcement of this test and the resulting potential disputes between Revenue Canada and taxpayers, especially where the loss amounts are small. The extended loss carry-over provisions ensure that a farm operation that actually does produce profits over the long term can deduct losses to the extent of such profits.

Experience in the United States

The United States, unlike Canada, has not imposed general restrictions on the deductibility of farm losses by part-time farmers. This has been a topic of ongoing debate among farmers and other interested groups in that country and a brief overview of their experience may be helpful in evaluating policy options for Canada.

Farm groups in the United States have generally been opposed to the use of farming as a tax shelter by outside investors because of its potential negative effects on agriculture. At the same time, they have been concerned that any restriction on such activity should not adversely affect bona-fide farmers or farm investors. The following quotations from various U.S. farm organizations in Congressional hearings in the past give a sampling of their views on this issue.

> National Farmers Organization: ... It seems particularly inappropriate to permit either the conglomerate corporation or the tax dodger to further depress farm prices by using a method

which deliberately incurs farm operational losses as a means of saving tax liabilities incurred in more profitable nonfarm businesses or occupations ... When there is a heavy influx of new capital ... the price of land is substantially bid up ...

National Livestock Tax Committee: As advanced by the Treasury Department ..., the proposal to limit Artificial Accounting Losses (LAL) as it applied to the livestock industry would cause hardship to many legitimate livestock businesses. Furthermore, it would add undue complexity to the law which would make both compliance and administration difficult. Moreover, LAL is not needed in order to curb the so-called abuses by a few tax profiteers in the industry. ...

Farm Bureau Federation: We favour enactment of legislation to place a limit on the amount of farming losses which can be used to offset nonfarm income for federal income tax purposes, except in the case of taxpayers who file farm returns on an accrual basis.

National Catholic Rural Life Conference: Conglomerate corporations and individuals with large nonfarm incomes are being attracted into agriculture, not by any genuine interest in farming or in the rural community. Rather they are intending deliberately to contrive farm losses to reduce taxes levied against their nonfarm incomes. Thus, unneeded capital, labour and management resources are being artificially injected into the agricultural industry, already burdened with excessive inputs of these resources.

United Egg Producers: ... We do not believe tax shelters which serve to protect nonagricultural capital is in the best interest of either agriculture or our tax system ... Such investments have added producing units which were not warranted by economic conditions. Many small, independent, and family type egg producers have been forced out of business in recent years.

> National Grange: The National Grange would be the last organization to support legislation to prohibit persons outside agriculture from entering agriculture as full-time farmers or as investors supplying capital for those already engaged in agricultural production. We have insisted, however, and will continue to insist that the rules for playing the game be the same.

In response to the concerns expressed, several attempts have been made in recent years to limit the deductibility of farm losses of part-time farmers in the United States. A brief chronology of these attempts follows.

Prior to 1969

Prior to the 1969 Tax Reform Act, there were no special rules relating to farm tax shelters. The general hobby loss rule simply applied. It provided that an individual could not deduct losses from a "business" in excess of $50,000 if the "business" suffered losses in excess of that amount in at least five consecutive years. Particularly for those engaged in tax-loss farming, it was relatively easy to break the five-year loss chain.

Proposed Treasury Rule, 1969

Concerned about the effects of tax-loss farming on the agricultural sector, the Treasury proposed a rule to deter use of farm tax incentives by non-farmers. Basically, taxpayers who used normal accounting rules (that is to say, who did not use cash accounting or deduct capital costs as expenses) could continue to deduct losses incurred without limitation. However, a taxpayer who used the special farm accounting rules would only be able to deduct up to $15,000 from non-farm income. Farm deductions disallowed by reason of this proposal could be carried back three years and forward five years to be deducted against any net farm income for the years.

Rule Adopted in 1969: Recapture of Excess Farm Deductions

Instead of the Treasury proposal, a fairly complicated system of limiting and preventing ordinary business deductions from being converted into capital gains on sale was adopted in 1969. Basically, the rules were designed to recapture (at ordinary income tax rates) abnormally large farm losses incurred by taxpayers who had large amounts of non-farm income. It required taxpayers with non-farm adjusted gross income exceeding $50,000 and net farm losses exceeding $25,000 to establish and maintain an "excess deductions account" (EDA), which provided a cumulative record of the excess of these large farm losses over the taxpayer's net farm income. On a sale of the farm, any gain was recaptured as ordinary income up to the amount of the balance in the EDA. This provision did not apply to taxpayers using accrual accounting who used inventories and capitalized their farm expenditures pursuant to normal tax accounting, regardless of the level of the taxpayers' farm losses or non-farm income. This provision was repealed in 1976.

Proposed House Reforms, 1976

In 1976 comprehensive rules dealing with tax shelters were proposed. These provisions, limitations on artificial losses (LAL), would have required that "accelerated deduction" could not exceed a taxpayer's net income from related sources in the taxable year in which the deductions were incurred. Any excess amounts were to be deferred and recorded in a deferred deduction account. The excess could then have been used to offset net related income in future years or capital gains from the sale of the property that was the source of the expenditures.

Thus LAL would have limited the use of accelerated deductions resulting from farming operations to application against farm income only. An exception to the rule was proposed to accommodate farmers who found it necessary to supplement their farm income. Basically, a farm loss produced by accelerated deductions could be deducted currently (without regard to the LAL limitations) against the taxpayer's non-farm income up to $20,000. For example, an individual who sustained a net farm loss of

$20,000 but received non-farm income of $20,000 during the taxable year would have been allowed to currently offset the entire amount of his non-farm income with the farm loss. If the individual's non-farm income exceeded $20,000, then the amount of the farm loss resulting from accelerated deductions which could have been used as a current deduction would have been reduced by $1 for each $1 of non-farm income in excess of $20,000. As a result of this limitation, an individual who received non-farm income of $40,000 or more would have been forced to place his farm accelerated deductions in a deferred deduction account.

Present Law

Instead of attempting to legislate generally against tax shelters in 1976, Congress tried to prevent the use of farms as tax shelters by legislating with respect to two situations where they were frequently used as such:

Accrual Accounting for Farm Corporations: Certain corporations and partnerships having a corporation as a partner, which engage in the business of farming must use the accrual method of accounting and must capitalize pre-production expenses. Six types of corporations are exempt from this rule. The most significant are corporations where at least 50 per cent of the total voting power of all classes of voting stock is owned by members of the same family and corporations that have gross receipts of less than $1,000,000 a year.

Expenses of Farming Syndicates: A farming syndicate (any farming enterprise in which interests have been offered for sale to the public) is required (1) to deduct expenses for feed, seed, fertilizer, and similar supplies no earlier than the year in which such items are used or consumed, (2) to capitalize the costs of poultry, and (3) to capitalize pre-production period expenses of orchards and vineyards.

Concerns about Existing Rules in Canada

There has been extensive consultation between government officials and major farm organizations on the restricted farm loss provision over the past summer. While farm groups recognize the need for a provision that targets farm tax incentives to bona-fide farmers, they have expressed concerns about the application of the current provision in certain circumstances.

First, the Section 31 restriction may be applied inappropriately to beginning farmers. They may require an off-farm income during their start-up years, and may not be able to prove their intention to make farming their chief source of income. Court interpretations and Revenue Canada guidelines are fairly broad, go far beyond the mere comparison of dollar amounts and, in principle, accommodate start-up farmers; but it may be difficult to ensure clear-cut and consistent application of the law in all cases.

Second, concerns have been expressed about the boundary between ongoing full-time and part-time farm operations. This boundary cannot be determined precisely in all cases and requires discretionary judgement. Changes have occurred recently in the administration of the rules following the decision of the Supreme Court of Canada in Moldowan v. The Queen in 1977. Farmers are considered to be full-time and not subject to any restrictions on the deductibility of losses when their major occupation is farming, even if they may have other sources of income from investments, sideline businesses, or employment. Although the simple comparison of farming income to other income is relevant, it alone does not determine whether an individual is a full-time farmer. Net and gross farm incomes, capital investment in the farm, cash flows from farming, and any other relevant information may be used in determining the extent of an individual's engagement in farming. For beginning farmers, due weight is given to evidence of planning and developing a farming activity. To deal with the situation of fluctuating farm incomes from year to year, consideration is also given to the individual's income

sources and activities in previous years. While these approaches to the administration of Section 31 appear to meet many of the concerns of the past, there do remain some difficult borderline cases which require recourse to the courts.

Third, even where it is clearly established that a particular farm is operated on a part-time basis, the question arises whether it is equitable to deny full deduction of losses. This may be perceived as especially inequitable when the farm is operated on a large scale, comparable to many full-time operations. For example, there are approximately 3,000 individuals with gross farm sales of over $100,000 who could potentially be subject to the Section 31 restriction. Is it appropriate to deny the full deduction of farm loss to such individuals when full-time farmers with substantial passive investment income are permitted to claim a full deduction of their losses?

Fourth, it has been suggested by many farm groups that there is a need for a more effective control on the deductibility of losses by marginal farm operations. For example, there are approximately 130,000 individuals with gross farm sales of less than $10,000 who reported $374 million in farm losses in 1981. Many farm groups have expressed the need for closer scrutiny of such farm operations to determine whether they could reasonably be expected to yield a profit. This problem is, of course, not unique to farming. The Income Tax Act cannot define reasonable expectation of profit because it entails evaluation of a complex of factors. It may be difficult as an administrative matter to establish any precise criteria for evaluation of marginal farm operations. The existing measure in Section 31 serves as a form of compromise in many borderline situations.

Basic Policy Questions

The fundamental question is whether Canadian tax law should continue to provide a limitation on the use of farming tax shelters by part-time farmers. If yes, a second question is what form it should take.

Part-time farmers have argued that the present limitation discriminates against them. Losses from other businesses can be offset against a taxpayer's other income without limit, but the deductibility of farm losses is restricted for part-time farmers. They also point out that the restriction deprives farming of outside equity capital which is an important source of financing for future growth. Farming operations require significant capital investments and it is desirable that all valid sources of capital flowing into agriculture be encouraged.

Many part-time farmers make a valuable contribution to agriculture. However, when generous tax incentives are provided, some form of restriction is often put on their use by those for whom the activity affected is not their principal business. Capital cost allowances on rental properties or leased equipment, for example, generally cannot be offset against non-rental or non-leasing income unless rental or leasing were the principal business activity of the taxpayer. The fundamental question is thus how widely the special tax provisions for farmers should be available to those reporting part-time farming activity, especially given the current fiscal constraints on the federal government.

Farm organizations, during consultations with government officials, have expressed the desirability of ensuring that farm incentives are targeted to bona-fide farmers. While no consensus has yet emerged on a preferred course of action, given their concerns about the operation of the current rules, they have presented and discussed various alternative ways of limiting the use of farm tax incentives. A first type of limitation would provide for a more liberal deduction of purely economic losses, as distinct from losses created through the use of the tax-incentive provisions. This could be achieved by removing any restriction on losses measured before claiming deduction of inventory purchases, interest on funds borrowed to purchase land, and other similar items. This approach would represent a form of accrual accounting. This would help distinguish operating losses from losses generated through the use of tax incentives. If applied to all farm tax-filers, it would obviate the necessity for distinguishing between part-time and full-time farmers. Some groups have suggested that the deductibility of operating

losses on an accrual basis be made available to beginning/part-time farmers on an optional basis. While this approach may provide some relief, it would necessitate continuation of administrative rules for verifying the full-time farmer status of those continuing to file on the cash-accounting basis.

A second type of limitation involves imposing restricted loss deductibility only on individuals with substantial off-farm income. Individuals with limited off-farm income -- say, $20,000 or less -- could deduct their farm losses fully, whereas persons with higher off-farm income would have the deduction reduced by, for example, one dollar for every dollar of off-farm income above the threshold. If applied uniformly to all tax-filers, it would again obviate the necessity of distinguishing between full-time and part-time farmers. Most full-time farmers would continue to be able to deduct their farm losses in full as their off-farm incomes would be below the threshold. Some full-time farmers with substantial off-farm investment income might no longer be able to deduct their farm losses in full. However, the provision would address concerns about the current inequities between full- and part-time farmers with substantial off-farm income. The provision, by limiting the deduction of farm losses to those with income below the chosen threshold, would automatically limit the use of farming for purely tax planning purposes. The major difficulty with this option is that it effectively removes the limit on deductibility of farm losses by part-time farmers with incomes below the threshold. Given that such individuals account for a very substantial portion of farm losses from marginal farm operations, it could result in significant revenue costs. The costs would increase over time as more individuals set up marginal farm operations to take advantage of the measure.

A third option is to tie the limitation on loss deductibility to the extent of farming activity undertaken by the individual. One measure of farming activity could be the value of farm production net of purchased inputs, commonly referred to as value added. This option is motivated in part by the concern of farm organizations about very substantial loss

deductions being claimed by marginal farm operations. This option, by itself, amounts to a removal of the current restriction on part-time farmers who exceed the chosen value-added/farm-production threshold. It could thus encourage further tax planning activity and result in substantial revenue costs over time. This option could, however, serve as a useful supplement to either of the first two options above.

One other category of suggestions aims at improving the administration of the current restricted-loss rules. Some have suggested that the rules themselves are not objectionable, but that the application of the rules is occasionally inconsistent. They suggest, therefore, that Revenue Canada utilize the services of agricultural professionals, agrologists, or farm-community-based advisory boards in auditing farm tax-filers. Other suggestions have included further clarification of the interpretation of the provisions, and earlier notification of reassessment making a change in farm-tax status.

3. THE ISSUE OF TAXATION OF CAPITAL GAINS ON FARM LAND

Taxation of capital gains has been subject to criticism by farmers as well as other groups since 1972 when they first became taxable. The farm community has noted that the requirement to pay the tax on accrued gains could be onerous when farmers transfer the farm to their children for no consideration in cash. Concern has been expressed that accumulated gains on farm land are a farmer's major source of retirement income and their taxation is less generous than the treatment accorded to retirement savings contributions of other individuals. They also point out that a portion of the gain on farm property has been the result of inflation and is thus illusory; it does not represent increased ability to pay. It has also been suggested that using 1971 as the base year for valuing taxable capital gains has been unfair to farmers because farm land values were unusually low in that year owing to depressed farm-output prices.

A number of provisions have been introduced since 1972 to meet some of these concerns. Farmers are now permitted to defer the tax on accrued capital gains when they transfer farms to their children or grandchildren. When they sell their farms in this way and receive the sale price in instalments, the tax on the gain can be spread over 10 years through the 10-year reserve provision. The forward-averaging mechanism, while perceived to be not as generous as the Income Averaging Annuity Contracts that it replaced in 1981, is of special benefit to farmers cashing in their accrued capital gains upon retirement. The recent Income Tax Act amendments include another provision allowing farmers to contribute up to $120,000 of taxable capital gains on farm land to an RRSP.

To facilitate an examination of the issues in this area, let us look at background data.

The total appreciation in the value of farm land and buildings between 1971 and 1982 was $87 billion. About $60-70 billion of that amount remains accrued but unrealized for tax purposes even after allowing for recent declines in farm land prices. The turnover of farms is slow --

only about 6 per cent of farms change hands each year. Small farms change hands more frequently than large. For example, farms with sales under $10,000 change hands on average every 10 to 15 years, while those with over $25,000 in sales do so every 30 to 35 years. Much of the post-1971 gain that remains to be realized for tax purposes is thus probably concentrated in larger farms.

Table 15 provides information on the distribution of farm capital gains by income class in 1981. As in the case of capital gains from other sources, farm capital gains accrue disproportionately to those in higher income brackets. For example, those with incomes in excess of $100,000 represented only seven-tenths of one per cent of farm tax-filers but accounted for 17.4 per cent of total capital gains. The average amount of their gain, at $89,500, was significantly higher than the amounts realized in lower-income brackets. The fact that a disproportionate share of capital gains is earned by higher income individuals was one of the main reasons for requiring the inclusion of capital gains in income beginning in 1972.

Table 15

Capital Gains Reported by Individuals in Farming, 1981

Average total income (excluding capital gains)	Per cent of individuals	Per cent of capital gains income	Average capital gain
	(per cent)	(per cent)	(dollars)
Under $30,000	81.5	52.0	11,477
$30,000 - $50,000	13.2	14.7	10,284
$50,000 - $100,000	4.5	15.9	22,160
Over $100,000	.7	17.4	89,500

Source: Revenue Canada, taxation data.

Capital gains represent increased ability to pay, as do other sources of income such as business income, dividends, interest, and wages and salaries. Since capital gains are realized more frequently and in

larger amounts by those in the upper-income ranges, it was felt at the time of the 1972 tax reform that their exclusion from income for tax purposes would create inequity. Furthermore, the broadening of the tax base through the inclusion of capital gains in income permitted a significant lowering in the top marginal tax rate, which was 80 per cent in 1971. On the other hand, it was recognized that the special nature of capital gains justified bringing only one-half of them into income for tax purposes. With the current top marginal rate of 50 per cent, the maximum tax on capital gains is thus limited to 25 per cent.

Table 16 below provides data that permit an examination of the retirement savings contributions of farmers and non-farmers to RRSPs and registered pension plans (RPPs).

Table 16

Utilization of RRSPs and RPPs by Farmers and Non-Farmers

RRSP contributions, 1980	Farmers*	Non-farm business proprietors**	All non-farmers
		(per cent)	
Per cent contributing	15.4	15.6	13.0
Per cent contributing up to allowable limit	6.8	5.3	4.4
RRSP contribution as percentage of total income excluding capital gains income	3.2	2.8	1.8
		(dollars)	
Average RRSP contribution per contributor	2,693	2,119	1,903
Average RRSP contribution per filer	415	331	247

Combined RRSP and RPP contributions as percentage of total income excluding capital gains, averaged for 1980-81

- employees	3.50%
- farmers*	3.42%
- all non-farmers	3.29%
- non-farm business proprietors**	3.22%

Source: Revenue Canada, taxation data.

* Excludes part-time farmers.
** Excludes fishermen and self-employed professionals.

The data in the top half of the table indicate that farmers use RRSPs to a similar or somewhat greater extent than do other taxpayers or non-farm business proprietors. For example, the average contribution per farmer contributor was $2,693 by comparison with an average of $1,903 for all other contributors. A larger percentage of farmers than of other groups contribute to the limit and contributions are a larger proportion of farmers' total incomes. The bottom half of Table 16 shows the combined contributions to both RRSPs and registered pension plans by farmers and other groups. The contribution rates are similar, with employees contributing a slightly higher percentage of their incomes to RRSPs and RPPs than farmers, and farmers contributing slightly larger percentages than the other groups of taxpayers. The data, however, do not include employer contributions to RPPs; these are larger for employees than for farmers and other self-employed individuals. It is probable that, including employer contributions, total pension contributions for employees exceed those for farmers and non-farm business proprietors. Retirement savings contribution limits for self-employed individuals (farmers as well as others) do not compare favourably with those available to employees through employer pension plans. The new contribution limit system proposed in the February 1984 budget, which is to be the subject of further discussion, addresses this issue.

Other provisions also allow farmers to accumulate savings on a tax-deferred basis. These include the special measure introduced in 1984 that allows additional RRSP contributions of up to $120,000 of farm capital gains. In addition, the tax deferral benefits of cash-basis accounting are not subject to any dollar limits. They permit farmers a great deal of flexibility in tax planning, and let them invest savings in their own farm businesses rather than tie them up in a passive investment such as an RRSP. The benefits of deferral of tax on accrued but unrealized capital gains on farm property are similar to those of an RRSP. Calculations show that net-of-tax accumulation of funds from a given investment in an RRSP is similar to an equivalent investment in farm land held for 15 to 20 years or longer. The reason for this is that while an RRSP investment, unlike an investment in farm land, is deductible from income, any return on that investment is fully taxable at the time of withdrawal from the plan. By contrast, only one-half of

capital gains on farm land are subject to tax upon realization. Also, carrying charges for land are fully deductible each year as incurred, while no deduction can be claimed for such charges for RRSP investments.

To summarize, accruals of capital gains since 1971 have been substantial but largely not yet realized and brought into income for tax purposes. This is particularly so for larger farms that change hands infrequently. Higher-income individuals account for a relatively larger share of farm capital gains. Farmers' use of RRSPs is similar to that of other Canadians. Cash accounting and other provisions allow farmers tax deferral opportunities, the benefits of which are similar to those from an RRSP.

Exemption of Farm Capital Gains From Tax

What issues arise in completely exempting capital gains on farm land from tax? At first glance, such a provision appears straight-forward. For example, a farmer who sold a property that cost $100,000 to another farmer for $500,000 would have a tax-free capital gain of $400,000. At present, he includes $200,000 of this gain in his income for tax purposes. On further examination, there are a number of policy issues that would have to be considered.

Definition of Eligible Farm Land

In most cases where a parcel of land has always been used in farming and still is, the definition of farm land would not be an issue. Difficulties would arise, however, if land were slated for real estate development. How does one treat land used for farming for several years but lying fallow and awaiting development? It would be unfair to the farmer if he was denied a capital gains exemption just because it was not used in farming for a short period before its sale.

It could be argued that the purpose of a capital-gains exemption would be to assist farming and that any tax relief for land no longer farmed would be of little benefit to farming. If so, it might be desirable to

make the exemption conditional on continued use of the land for farming. Any period of continued farm use would be arbitrary, but this fact in itself may not be of concern. If eventually the test was not met, however, there might be no way to collect the tax. The vendor might no longer have the funds to pay it, or might have left the country. In any event, it would be inappropriate to require a vendor to pay tax on the basis of the actions of a purchaser over whom he has no control. Assessing the purchaser would not be possible since he would not know the tax position of the vendor. The purchaser would resist paying it and might have had nothing to do with the change in use (for example, if it was by expropriation). Thus, any test for making the gain exempt from tax only if the property remained in farm use would be difficult to apply.

Treatment of Non-land Gains

Farms are often sold as single composite units including land, buildings, machinery and equipment, and livestock. If the exemption were to apply to capital gains on land alone, it would be necessary to allocate sale proceeds to various individual components. While farmers at present must make some allocation of sales proceeds to various properties for tax purposes, no allocation is necessary in many cases and the incentives for excessive allocation to farm land are not as great as they would be under a complete exemption.

Treatment of Part-time and Hobby Farmers

As noted earlier, a large and growing number of individuals report part-time farm income. Confining the exemption to full-time farmers would likely be perceived by part-time farmers as discriminatory and unfair and would exacerbate problems that currently arise in distinguishing between full-time and part-time farmers. Extension of the exemption to hobby and part-time farmers, on the other hand, would encourage speculative holding of land and divert funds from equities and alternative investment opportunities.

The status of an individual might change between full-time and part-time farmer during the period the land was held. If the exemption were confined to full-time farmers only, complex rules would be needed to determine the exempt portion of gains.

Treatment of Farm Land Held by Corporations

The exemption could be extended to farm land held by a corporation. Any appreciation in value, however, would be reflected in the value of corporate shares. If the land continued to be held by the corporation, and the farmer-shareholder sold a part or all of the shares, he would derive no benefit from the exemption because the gain would be a share gain. While fairness dictates that the exemption be available in respect of share gains as well, the difficulty is that share gains reflect not only the appreciation in value of the farm land, but also of other corporate assets and the accumulation of retained earnings. It is questionable whether satisfactory rules could be devised to determine what portion of share gains reflected accrued gains on farm land.

Treatment of Losses and Borrowing Costs

Generally, if income from a property is not taxable, any loss from the property, as well as any expenses incurred in connection with the property, are not deductible from income. Thus, for example, capital losses and mortgage interest on a principal residence are not deductible from income. Should this non-deductibility also apply to farm capital losses and borrowing costs for farm land if capital gains were tax-exempt? The main issue in denying the deduction of capital losses is the treatment of losses that have already accrued but not yet been realized. If these losses are to remain deductible, they would need to be determined at the effective date of the new regime.

If the interest on funds borrowed to acquire land is made non-deductible, it may adversely affect the cash flow of beginning farmers, who are likely to be carrying relatively greater debt load. While they would benefit from non-taxation of capital gains, this benefit only arises

when the farm is sold, while interest costs are incurred each year. The non-deductibility of interest would likely have limited impact on established farmers, since they would most likely have paid off their debts and claimed full deduction of interest in the past.

If interest deductibility is maintained, it would make leveraged financing of farm land a very attractive tax shelter for professionals and other high-income individuals. While any income from land investments would be tax free, the deductibility of interest would enable investors to reduce or eliminate the tax on income from other sources as well. The resulting increase in demand for farm land as a tax shelter would bid up land values. This would make it even harder for genuine start-up farmers to enter farming or to sustain their operations.

Treatment of Gains Already Accrued

Gains already accrued on farm land since 1971 but unrealized amount to $60-70 billion. Exempting these, as well as future gains, would entail substantial revenue costs, and confer windfall gains to existing owners. It would almost certainly be criticized as unfair by individuals who have already sold their farms and paid tax on gains realized. Confining the exemption only to future gains would necessitate valuation of farm land at the effective date of the new measure. This would be equitable between those making a sale prior to and after the measure, but complex for both taxpayers and tax administrators.

Impact on Land Prices

The impact of the capital gains exemption on farm land prices would depend on the various features of its design discussed above. Generally, however, any tax preference or subsidy that makes farm land a relatively more attractive investment would increase demand for it and draw funds from other areas of investment. Since the supply of farm land is relatively inelastic, its price would rise. While this would provide windfall gains to established farmers, it would have adverse effects on

start-up farmers. Their capital requirements to enter farming would rise. With no corresponding increase in farm-output prices, start-up farmers would experience serious cash flow difficulties.

Impact on Family Farms

Exemption of farm capital gains would supersede the existing deferral of tax on capital gains when farm sales occur within the family. The inter-generational rollover was introduced because it was felt that family farms served a useful social, as well as economic, objective and should be encouraged through the tax system. A complete exemption, while beneficial to all farm groups, would remove this tax bias toward keeping the farm within the family. Would such a bias still be needed? If so, what additional tax or non-tax measures would replace the rollover?

Revenue Costs

The revenue costs of exemption depend crucially on the design issues discussed above, such as the scope of the measure, eligibility of part-time farmers, treatment of gains already accrued but unrealized, and the deductibility of carrying charges. Revenue costs would also depend upon the extent to which farmers use the proposed $120,000 RRSP rollover provision. Depending on its design features, a complete exemption for farm capital gains might supersede the rollover provision.

The revenue costs would initially be limited if the exemptions were confined to future gains accruing to full-time farmers. An exemption for all gains realized on future dispositions of farm property would, on the other hand, entail significant costs immediately as well as in later years. The costs in forgone federal and provincial revenues could start at about $150 million a year and increase to over $300 million by 1990. The increase is partly because farms sold over the next five to 10 years will have accumulated gains over a longer period than those being sold now.

A capital gains exemption for farmers would inevitably lead to requests for similar treatment by other groups of taxpayers such as small businesses and individual shareholders. Any such extensions would add to revenue costs and would limit the government's ability to help farmers in other areas of concern.

Alternative Modifications

It is possible to conceive of several alternative ways of providing relief to the farm sector. Their suitability and adequacy can only be assessed once the objectives of relief or areas of concern are well identified. The government welcomes additional input from the farm groups and the general public on these questions.

Farm associations have frequently raised two concerns: first, that farmers are not allowed to defer tax on capital gains receipts which serve to meet their needs for retirement income and, second, that the one-half exemption of gains is not adequate to remove the taxation of illusory gains during an inflationary period.

The government has already decided to proceed with the measure allowing farmers to contribute up to $120,000 of taxable farm capital gains to an RRSP. This would permit a deferral of tax on up to $240,000 of total gains. This limit allows farmers to defer tax on up to 60 to 70 per cent of taxable farm gains now being reported for tax purposes. For most small and medium-size farms, the limit is adequate to allow all of the gains to be rolled over to an RRSP. A new system of retirement savings contribution limits proposed in February 1984, still under consideration by the government, also provides for significantly larger deductions by farmers, small businesses, and other self-employed Canadians. The government invites comment on the adequacy of these proposals to meet retirement needs of farmers and on how they could be improved.

The government recognizes that inflation causes mismeasurement of income which should be corrected under our income tax system. The challenge is to find solutions that do not unduly complicate the already too-complex system and that do not require a battery of accountants to determine the inflation adjustment. One could consider whether the Indexed Security Investment Plan (ISIP) for share investments could be extended to farm land, as an alternative to the present exemption of one half of gains from tax. While it would be preferable to have a common inflation adjustment approach for all types of assets, consideration could be given to a separate ISIP-type plan for farm land to minimize the need for annual computation of accrued capital gains.

The question of deductibility of interest costs also arises in the design of a suitable inflation adjustment mechanism. As with ISIPs, interest costs to acquire an asset should not be deductible if income from that asset is being reduced by an inflation adjustment. The non-deductibility of interest may pose difficulties for beginning farmers. They could, however, elect not to apply for inflation adjustment during the initial years when they incur substantial interest costs to purchase land. Alternatively, inflation adjustment could apply to only that portion of purchase price that is not borrowed. For most established farmers, non-deductibility of interest should not be of serious concern because much of their land holdings are owned outright.

Whatever the mechanism chosen for providing relief from capital gains taxation, farm representatives have emphasized the need for ensuring that it not cause a further upward pressure on land prices. While such price increases are beneficial to established farmers, they depress the rates of return on new farm investments and make them unattractive. It has been pointed out that the substantial farm land price increases that took place over the 1970s have had such an effect and are responsible, in part, for the current difficulties being encountered by the beginning farmers. Farm groups have expressed fears that any further increase in land prices would exacerbate the current difficulties and be detrimental to long term interests of agriculture by discouraging new entrants.

4. THE ISSUE OF AGRIBONDS

Agribonds have been suggested as a possible mechanism for subsidizing interest costs of farmers. One major question which must be addressed in this context is the need for such financial assistance. This is a very broad question which has been the subject of a federal-provincial task force and raises important questions of whether the farm sector, or parts of it, requires special assistance and, if so, how much assistance. The potential need for such assistance has arisen from important economic forces that have affected the industry. These include increased international competition in a period of relatively constant overall demand, declining asset values in conjunction with high debt loads for some farmers, prospects for only moderate increases in farm incomes over the period to 1990 and considerable uncertainty about future market trends. All of these forces may require adjustments that might be facilitated by adjustments in the form or volume of financial assistance available. This broad issue must be addressed in the context of the current fiscal situation of the government and other demands on its scarce resources.

The discussion which follows, however, is focused on the more limited but still important taxation question of whether any assistance to be given to farm financing should be delivered, at least in part, through the tax system, or whether it should be delivered through a direct government assistance program.

Recent Proposals

As a focus for discussion it is useful to consider one widely discussed proposal made by the Ontario Federation of Agriculture (OFA) in 1982. Under it, agribonds would be issued to investors who would accept lower-than-market interest rates because the interest income on the bonds would be subject to lower tax than ordinary interest. The lower interest rates would be passed through to farm borrowers. The OFA proposal envisaged a pool of agribonds of about $1 billion.

Agribonds have been discussed in a number of public forums. The House of Commons Committee on Trade, Finance and Economic Affairs held hearings on an agribond mechanism during the spring of 1984. A draft report was prepared but not tabled before the House of Commons was dissolved.

The Federal-Provincial Conference of Ministers and Deputy Ministers of Agriculture on Farm Credit, held November 8 and 9, 1984, touched on the agribond issue. The Report of the Task Force on Agricultural Finance, prepared by officials for the conference, noted that an agribond is commonly understood to be a "financial instrument through which the agricultural sector can obtain loans at below market rates of interest by virtue of tax concessions to investors. Alternatively, below market interest rates on bonds floated for agricultural purposes can be achieved by the provision of direct subsidies".

Choosing the Appropriate Mechanism

The paper "A New Direction for Canada - An Agenda for Economic Renewal" issued with the Economic and Fiscal Statement on November 8, 1984, raised the general question of when it is appropriate to use tax-based incentives instead of direct assistance programs. There are many advantages of using the tax system. Taxpayers are able to assess independently their eligibility for a given tax measure, and plan their actions accordingly. With direct assistance programs, on the other hand, there is often the uncertainty and delay associated with a process of application and approval. It is not the case, however, that all desirable programs can be appropriately delivered through the tax system. As the paper notes: "Tax incentives and direct government programs have very different structures, administration, and effects on industry, and consequently there are real differences in the types of benefits that can be delivered by each mechanism. Grant programs tend to target relatively large subsidies (in terms of percentage of total costs) to projects after review on a case-by-case basis. The tax system is a good mechanism to deliver broad-based reductions in rates, or broad-based tax credits."

There are a variety of considerations which arise in an examination of any financial assistance to agriculture, whether through the tax system or direct programs. In addition, the choice of the mechanism may have an impact on the effectiveness of the measure. The important question to be addressed here is whether a tax-assisted agribond program would be more effective than some form of direct assistance. The following are some of the issues involved in a choice between the two.

Targeting of Benefits

Under a tax-assisted program described above, there would be three parties involved in the flow of funds to the agricultural sector. On the one side would be investors eligible to purchase agribonds and receive the associated tax reduction. On the other would be farmers eligible to borrow under the program at an interest rate that is reduced by virtue of the tax subsidy. Between the two would be a financial intermediary or agency which collected and lent out the funds.

The program would have to be attractive enough to persuade investors to place their funds in agribonds rather than in competing financial instruments. It would have to compensate financial intermediaries for their costs in applying the program's eligibility requirements. Since the objective of agribonds is to reduce financing costs to farmers, any portion of the tax reduction that does not serve to reduce borrowing costs would constitute a leakage of benefits from the farm sector and reduce the efficiency of the program.

Any government program, whether offered as a tax incentive or a direct expenditure, would have some leakage of benefit. At the very least, there would be administrative or compliance costs. There may, however, be other leakages associated with a tax-assisted agribond. Experience has shown that financing systems in which the incentive for investment funds is tax savings to individuals can be relatively inefficient in targeting benefits to the borrower. For example, the United States

exempts from tax interest on municipal and state bonds. Some estimates have shown that less than half of the benefit of the tax exemption is realized by municipal or state governments.

In the U.S. case, the extent of the leakage is increased by the fact that investors in the bonds have different tax rates. If there is insufficient demand for bonds from taxpayers with the highest tax rate, interest rates may have to be increased to attract investors with lower marginal tax rates. Investors in the higher bracket will then benefit from a return higher than needed to attract them into the market. Some proposals for agribonds, such as the OFA proposal, have attempted to avoid this kind of leakage by making the benefit a fixed tax credit, which is not affected by the tax rate of the investor.

The possibility that agribond benefits would partially accrue to investors is of serious concern. Government financial resources are limited. Benefits that do not reach the farm sector would reduce the government's ability to provide real support for farm financing.

Under a direct assistance program, however, the leakage to investors would be avoided. Government expenditures would be of direct benefit to farmers.

Scope of the Program

The potential revenue cost to the government of an agribond program is significant. A reduction in farm financing costs of 4 percentage points would impose direct costs of some $40 million for each $1 billion of agribond lending. In addition, there are costs associated with program administration and reserves for loan losses. If the program led to a leakage of benefit to investors the cost to government would be further increased.

Farming is a major sector. Farm borrowing exceeds $20 billion. Long-term borrowing is some $12.8 billion. A program reducing interest rates by 4 percentage points on long-term borrowing alone would even-

tually cost government over $500 million, excluding provision for administration and loan losses. Clearly, only a specific, targeted segment of the farm sector could be eligible for an agribond program given the constraints imposed by the government's fiscal position.

One approach to living within the limits discussed above would be to define some eligible group of farm operators, such as beginning farmers, or farmers in financial difficulty. Other possibilities would be to limit the types of eligible assets. Such criteria would be required for either a tax-assisted or direct expenditure program.

Another aspect of controlling the scope of the program, the supply of funds by investors, is particularly associated with the tax-assisted agribond proposal. The tax system is demand-driven. While the potential cost of the program may be estimated in advance, there are no cost ceilings once the criteria have been set out in the Income Tax Act. There would be no natural mechanism for controlling the amount of money invested into the program. Thus, control of program cost would be difficult. In addition, the supply of funds attracted to the sector might well not match the needs of eligible borrowers. On the other hand, a direct-assistance program imposes a control on expenditures through a budgeting of the amounts eligible to be loaned, and does not raise the same problem of matching the supply of and demand for funds.

Administration and Compliance

Generally, one of the principal attractions to delivery of programs through the tax system is the reduction of red tape and compliance costs. The tax system is seen to involve a reduction in bureaucratic discretion, and allows business to proceed according to a known set of rules. However, this advantage may well not occur in the case of the tax-assisted agribond proposal.

As noted above, either a tax-assisted or a direct program would require a determination of eligibility. Either would need some agency to determine the eligible loan recipients. In addition, under the tax-assisted

proposal some form of financial intermediation would be required to channel funds raised to farmers. This would impose additional administrative costs.

Thus, in this case, the tax-based program could involve higher rather than reduced administrative and compliance costs.

Farm Asset Values

Agribonds would reduce the costs of financing the purchase of whatever types of farm assets qualify for the program. This would tend to increase demand for such assets. If the program covers financing of land or related assets whose supply is relatively fixed, farm land prices are likely to increase. This is beneficial to existing farmers when they sell their land. But the long-term benefit of an agribond program would be reduced by the extent to which tax benefits become capitalized in higher values of land and other farm property. The higher costs would have to be paid by beginning farmers and would affect the competitive position of the industry in the future. To the extent that only a relatively small proportion of farms were eligible, the upward effect on prices would be reduced. If, however, the program were targeted by making only particular types of assets eligible, but few restrictions were placed on the farmers who would be eligible, much of the benefit could be transferred to the sellers of such assets. This would reduce the cost effectiveness of the program.

To the extent that this does occur, it is equally an issue with either a tax-based or direct assistance program.

Impact on Capital Markets

The provision of tax-assisted agribonds operates through capital markets and thus raises issues of financial resource allocation. More funds will tend to flow into farm properties qualifying for the financing advantage. This will occur at the expense of non-eligible sectors, both

farm and non-farm, which will find less available funds flowing out of savings for their use. The result will be a loss of output, employment, and tax revenues in the excluded sectors.

In 1982, a private sector committee under the chairmanship of Pierre Lortie, president of the Montreal Exchange, reviewed a proposal for an indexed term loan plan. Many structural features differentiated the plan from agribonds. The loan would have been available for purchases of new homes, and depreciable equipment for use in fishing, farming, and small businesses. It was similar to the agribond plan, however, in proposing to use a tax mechanism to reduce interest rates for certain types of loans.

The Lortie Committee recommended against the indexed loan plan. It said, "this conclusion rests on our evaluation of the economic distortions and other difficulties that would arise, in large part due to the fact that the proposals are narrowly focused in an attempt to provide short-term economic assistance to particular sectors." The scope of the program is, therefore, an issue because of its potential for economic distortion, in addition to the effect on farm asset values.

A Temporary or Permanent Program

The need for financing support may be temporary or long term. The increase in numbers of farmers in financial difficulty may be related to exceptional circumstances in product and capital markets. On the other hand, the difficulties young, beginning farmers experience in entering the industry may be a longer-term issue, because farming is a capital intensive occupation that requires major initial expenditures. However, it is unclear that any one beneficiary should obtain permanent benefits from low interest financing.

Measures must be tailored to circumstances. It can be desirable to make programs dealing with short-term problems subject to sunset provisions. Tax measures that outlive the problem for which they were introduced can complicate the tax system and retard economic adjustments to new conditions.

Interaction With Existing Programs

Federal and provincial programs already provide assistance or access to funds to beginning farmers, farmers in financial difficulty, and farmers expanding their operation to a viable size. For example, agriculture is the principal sector benefiting from the Small Business Bond program designed to assist small businesses and farms in financial difficulty. A new program would have to be designed so as to complement the existing ones rather than overlap them.

Summary

The paper An Agenda for Economic Renewal has posed the general question of whether the tax system or a direct assistance program is preferable in delivering a given government program. In the case of tax-assisted agribonds there are a number of considerations which suggest that the tax system may not be the appropriate vehicle for delivering the financial assistance to farmers.

In particular, either a tax-assisted or direct assistance program would require administration to determine the eligibility of farmers and handle other features of the relationship between financial intermediary and farmer. Thus many of the benefits obviously associated with tax-based programs would not occur. Tax-assisted agribonds would require a second administrative system to deal with the link between investor and financial intermediary.

The efficiency of a tax-assisted program would be reduced by the leakage of part of the benefits to investors. Less support per dollar of government cost would therefore go to the farm sector than under direct assistance programs. Leakage of benefits is inevitable with tax incentives of this type. Such benefits may be appropriate where investors share risk, but this would be unlikely under an agribond system, where either the government -- through guarantees -- or financial intermediaries would bear the risk of loan defaults. Thus, farmers would not receive the full benefit of government expenditures.

CONCLUSION

This paper has provided a background to consideration of farm taxation issues. Farmers are eligible for significant tax provisions and tax incentives that are not generally available to other taxpayers. Farmers are also eligible for a variety of general tax measures, many of which are available to all taxpayers but are of particular benefit to the farm community. This paper has illustrated that these provisions reduce the overall tax rate on farmers to some 4 per cent of total farming income. The recent Economic and Fiscal Statement provided additional support for farmers through the proposed rebate of sales tax on motive fuels.

This paper has examined the taxation issues related to the current restrictions on tax deductions of losses by part-time farmers, the taxation of capital gains, and the concept of agribonds. In each case, there have been public proposals for changes in the current rules. In each case, it is clear that changes raise serious issues that deserve discussion. The existing rules on losses address a desire to ensure that the farm tax incentives are primarily available to full-time farmers because of a need to limit their revenue effect and avoid possible adverse effects on farm land prices. The proposed changes in the taxation of capital gains and the agribond concept raise questions about unfair competition, the potential for upward pressure on farm land prices, and fairness vis-à-vis other taxpayers. There are also questions about the possible impact on capital markets and, in the case of agribonds, about whether the tax system is the best method for delivering any assistance that might be thought appropriate.

The government looks forward to discussion of these taxation issues in the farm sector in light of this paper and the principles set out in the Agenda for Economic Renewal.

APPENDIX

Tax Provisions Affecting Farmers

Cash-basis Accounting. All farmers are permitted to use the cash-basis method of accounting instead of the accrual method. This may result in a considerable deferral of tax liabilities.

Five-year Block Averaging. All full-time farmers are permitted to average their income over five-year periods. This generous method of averaging is permitted partly to offset the "lumpy" incomes created by the cash method of accounting and partly to offset income fluctuations due to the vagaries of weather, nature, and the market.

Flexibility in Inventory Accounting. Farmers who are using the cash-basis method of accounting are allowed to depart from it and add to their income in any year any amount between zero and the fair market value of their livestock. This concession is intended to ensure that start-up losses incurred by a livestock producer do not expire because of limitations on the number of years to which losses may be carried forward. It does, however, also serve as a general income averaging mechanism for farm income.

Tax-free Intergenerational Transfer. If farmers transfer their farm property to their children by gift or bequest, the capital gain accrued on the property does not have to be recognized at the time of the transfer.

Restricted Farm Loss Provision. Part-time farmers can only deduct up to $5,000 of farming loss from their income. To preserve the incentives for scientific research, losses created by the deductions for scientific research are not limited by the restricted farm loss provision.

Clearing and Improving Land. Amounts paid for clearing land, levelling land, or laying tile drainage for the purposes of carrying on a farming business, although all are capital expenditures (indeed, in most cases

non-depreciable capital expenditures), are deductible as a current expense. A specific provision which allows these capital outlays to be expensed was added to the Act in 1965. (Prior to that year, tile drainage, for example, could only be depreciated at a rate of 4 per cent a year.) As a matter of administrative practice, Revenue Canada allows some other capital expenditures to be expensed; for example, the cost of drilling or digging water wells, including the casing and crib work. The effect of allowing these expenses to be deducted as current expenses instead of depreciated at a rate of 100 per cent is that, even though they add to the value of the land, when the land is sold that value is not recaptured as ordinary income but is generally taxed as a capital gain.

Farm Buildings. Generally, buildings acquired after December 31, 1978 fall into Class 3 of Schedule II for the purpose of capital cost allowance and can be depreciated only at a rate of 5 per cent. Prior to 1978, buildings of frame, log, stucco or frame galvanized iron or corrugated iron construction fell into Class 6 and qualified for a 10-per-cent rate. Beginning in 1979, this higher rate was repealed, except for buildings used for the purpose of earning income from farming and fishing. Therefore, farm buildings of this type of construction continue to qualify for the higher rate of capital cost applicable to Class 6 assets.

Ten-year Reserves. Farmers selling their farms to their children and receiving the sale price in instalments are able to establish a reserve for up to 10 years. The maximum reserve period generally available in respect of dispositions of capital property is five years.

Deferral of Income on Grain Sales. Where a farmer delivers certain types of grain to a licensed public elevator or a process elevator and receives a deferred cash purchase ticket, a special provision in the Act provides that the amount of the ticket can be deferred until the following year. The deferred cash purchase ticket is a security received in satisfaction of an income debt and in the absence of this special rule would have to be included in the income under Section 76 of the Act. The original purpose of this section was apparently to encourage grain deliveries.

Otherwise, grain farmers on cash basis accounting might hold grain off the market during the latter months of the year in order to gain a better tax position in the following year. The reason grain deliveries in Western Canada were given special treatment is because they are governed by a delivery quota system. A producer must deliver within certain time periods or else forfeit the delivery opportunities pertaining to those periods. Thus such farmers often found themselves with competing priorities as between sales and tax planning.

Deferral of Income on the Destruction of Livestock. Where there has been a forced statutory destruction of livestock, the income received as a result of the forced destruction can be deemed to be income in the following year. This defers the taxation of such income in order that the income may be offset with deductions in respect of the cost of acquiring new cattle in the subsequent year.

Principal Residence. When their farm is sold, farmers can exempt the value of their principal residence from tax or under certain conditions elect instead to exempt from tax $1,000 for each year that they owned the farm. This election was given to farmers largely because of the difficulty of allocating the proceeds of sale between the principal residence and the balance of the farm.

Producer Quota. Under many farm product marketing plans, farmers must purchase a producer quota which permits them to sell a specified quantity and quality of product. To the extent that these quotas are transferrable between farmers, a market for them has been established. Prior to 1972, the sale or purchase of these quotas had no tax effect since they fell into the broad classification of "nothings" (they were non-depreciable capital expenditures). After 1972, the purchase of a quota was classified as an eligible capital expenditure. Thus one-half of the purchase price can be amortized at a rate of 10 per cent on a diminishing balance basis, even though it is unlikely ever to decline in value. The amounts deducted will be recaptured when the farmer sells the quota. This deduction is the result of the judgement that, for administrative reasons, all intangible property that was formerly referred to as

"nothings" should be depreciated at a uniform rate, even though some lose their value at a much faster rate than others and indeed some have an indefinite life. (It might be noted that even though a farmer is computing income on a cash basis, eligible capital expenditures can be amortized when the expenditure is "made or incurred.")

Cost of Trees and Bushes. All plantings and replantings will be deductible where the plantings are in respect of an existing orchard. Plantings of a new orchard, however, will remain a part of the cost of the land and be treated as a non-deductible capital expense. The previous reassessments in this regard based upon an earlier interpretation of the law have been discontinued.

Pre-Productive-Stage Expenses. Pre-productive-stage expenses, those expenses incurred with perennial bush or tree crops that produce an annual crop, are normally allowed to be deducted as a current expense. This option differs from most commercial accounting where comparable kinds of expenditures would be capitalized and amortized or written off at some future time. It is this concession that makes tree farming such a popular tax shelter. Virtually all the costs incurred prior to production may be deducted and may create losses which may be offset against income from other endeavours subject, of course, to the restricted farm loss rules contained in Section 31 of the Income Tax Act. When the commercial bearing stage is reached, a taxpayer may sell out, and his gain will ordinarily be taxed as capital gain. Thus, not only may a tax deferral be obtained, but the deductions are offset against income taxed at full rates, while only one-half of the gain is taxed.

Arbitrary Expense Allowance, Revenue Canada allows full-time farmers to deduct 25 per cent of all farm home expenses, including a capital cost allowance on 25 per cent of the capital cost of the farm home. (The claiming of capital cost allowance does not affect the $1,000 per year capital gain exemption.) This concession is given for administrative reasons. However, the Carter Commission, for example, was of the view that this practice was unduly favourable and should be brought into line with that accorded other taxpayers who use part of their home for busi-

ness purposes. The Commission went on to recommend, "If the determination of a reasonable portion in each case is too difficult to administer, a small percentage of all farm home expenses might be universally allowed, additional amounts being only permitted where supporting evidence was given to justify it." Farmers are also extended other generous expense allowances; for example, if an automobile is used at all for business purposes, two-thirds of total expenses including capital cost allowances can generally be claimed without proof of the actual use.

Relief from Quarterly Tax Payments. Unlike other taxpayers earning income from business, farmers do not have to pay quarterly instalments of tax. Instead they pay two-thirds at the end of the taxation year and the rest on or before April 30 in the next year.

Questions fiscales dans l'agriculture

Document d'étude

Émis par
L'honorable Michael Wilson
Ministre des Finances

Janvier 1985

Canada

Questions fiscales dans l'agriculture

Document d'étude

Émis par
L'honorable Michael Wilson
Ministre des Finances

Janvier 1985

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
1. POPULATION, REVENUS ET TAUX D'IMPOSITION DANS L'AGRICULTURE	2
Nombres d'exploitations et d'exploitants agricoles	2
Répartition des exploitations agricoles par taille	4
Revenus des agriculteurs	7
Composition des recettes agricoles	9
Taux de rendement dans l'agriculture	12
Faillites commerciales dans l'agriculture	14
Dispositions fiscales et taux d'imposition dans l'agriculture	16
Comptabilité de caisse	16
Déduction totale des frais de détention des terres	19
Valeur des dispositions fiscales	19
2. QUESTION DES PERTES AGRICOLES RESTREINTES POUR LES AGRICULTEURS À TEMPS PARTIEL	22
Historique de la disposition	23
Profil statistique des agriculteurs à temps partiel	26
Effet de l'article 31	33
Expérience aux États-Unis	34
Préoccupations soulevées par les règles canadiennes existantes	39
Questions fondamentales de politique	41

3. QUESTION DE L'IMPOSITION DES GAINS EN CAPITAL SUR LES TERRES AGRICOLES 45
Exonération fiscale des gains en capital agricoles .. 50
Définition des terres agricoles admissibles 50
Régime des gains non relatifs au fond de terre .. 51
Régime des personnes pratiquant l'agriculture à temps partiel ou comme loisir 51
Régime des terres agricoles détenues par des sociétés 52
Régime des pertes et des frais d'emprunt 52
Régime des gains déjà courus 53
Effet sur le prix des terres 54
Effet sur l'exploitation agricole familiale 54
Manque à gagner 55
Modifications possibles 55

4. QUESTION DES AGRO-OBLIGATIONS 58
Propositions récentes 58
Choix du mécanisme approprié 59
Efficacité du programme 60
Ampleur du programme 62
Application et observation 63
Valeur des biens agricoles 63
Effet sur les marchés de capitaux 64
Caractère temporaire ou permanent du programme 65
Interaction avec les programmes existants 65
Résumé 66

CONCLUSIONS 67

ANNEXE 68

Dispositions fiscales touchant les agriculteurs 68

INTRODUCTION

L'agriculture est un élément fondamental de l'économie canadienne. Elle répond aux besoins alimentaires de la nation, assure la prospérité et la croissance de nombreuses localités et est un important secteur d'exportation.

L'aide fédérale et provinciale à l'agriculture comprend des subventions directes, des mécanismes de stabilisation des prix, une assistance en matière de crédit, la gestion de l'offre, des activités de recherche et divers allégement fiscaux. Bien que ces mesures continuent d'apporter un soutien appréciable, les milieux agricoles ont demandé qu'une aide supplémentaire leur soit fournie afin d'améliorer leur situation financière et de stimuler leur vigueur à long terme, notamment en raison des taux élevés d'intérêt actuels et des prix déprimés des produits agricoles. En réponse, le gouvernement fédéral a déjà annoncé une ristourne destinée à compenser la taxe de vente sur l'essence et la hausse du prélèvement d'indemnisation pétrolière et l'inscription des frais d'intérêt sur les prêts à plus de cinq ans consentis par la Société de crédit agricole. L'exposé économique et financier du 8 novembre 1984 mentionnait trois autres questions fiscales intéressant le monde agricole qui devaient faire l'objet d'un examen plus approfondi: (1) la limitation de la déductibilité des pertes agricoles des agriculteurs à temps partiel à l'égard de leur revenu non agricole, (2) l'exonération fiscale des gains en capital agricoles et (3) la réduction des frais d'emprunt des agriculteurs au moyen des agro-obligations.

Ce document présente des renseignements ainsi qu'une analyse qui favoriseront la consultation sur ces questions. Il décrit d'abord le contexte économique dans lequel la politique fiscale doit être envisagée, avant de traiter les trois sujets susmentionnés.

1. POPULATION, REVENUS ET TAUX D'IMPOSITION DANS L'AGRICULTURE

L'imposition des revenus agricoles doit être étudiée dans le contexte du profil de revenu des agriculteurs, de la conjoncture économique et d'autres paramètres influant sur les questions fiscales particulières à examiner. Les données présentées ici sont les plus récentes dont on dispose. Les délais dont souffre la publication de certains chiffres amènent naturellement à s'interroger sur la fidélité avec laquelle ces derniers reflètent la situation actuelle des agriculteurs. Aussi a-t-ont essayé de compléter, dans la mesure du possible, les chiffres annuels par une analyse des tendances observées sur un certain nombre d'années ainsi que par l'utilisation d'autres sources de renseignements à l'égard de la période récente.

Le régime fiscal s'applique nécessairement à des situations générales plutôt qu'à des cas particuliers. C'est la raison pour laquelle divers aspects de l'agriculture qui, pour l'exploitant, sont bien distincts sont regroupés ici dans des chiffres globaux. Cette méthode est préférable lorsqu'on étudie la politique fiscale du fait que cette dernière s'applique à l'ensemble du secteur agricole et, généralement, à long terme. En raison de leur caractère général, les mesures fiscales ne sont pas toujours le meilleur moyen de corriger les problèmes qui touchent des éléments particuliers de l'industrie ou qui peuvent être réglés autrement, avec le temps. En conséquence, il est souhaitable de centrer l'analyse sur les tendances et la situation générales dans l'agriculture, par opposition à celles qui règnent dans tel secteur particulier.

Nombres d'exploitations et d'exploitants agricoles

Le recensement de 1981 de l'agriculture dénombrait 318,361 exploitations agricoles. Les données fiscales de la même années montraient cependant que 452,404 particuliers et 15,339 sociétés d'exploitation agricole avaient déclaré un revenu tiré de l'agriculture. Même si l'on tient compte des déclarations d'impôt multiples produites par les participants à des sociétés agricoles de personnes et à d'autres co-entreprises

agricoles, il y a environ 100,000 personnes de plus qui déclarent une activité agricole au fisc qu'il y a d'exploitations agricoles recensées. Étant donné que le recensement de l'agriculture vise toutes les exploitations agricoles dont les ventes agricoles brutes dépassent $250, on évite difficilement comment expliquer cet écart autrement que par la possibilité que le recensement oublie de nombreux exploitants de petites fermes qui produisent une déclaration d'impôt. La définition du revenu agricole pour le fisc est un peu plus complète que la définition du recensement, principalement parce qu'elle inclut les courses de chevaux, mais cette différence a un effet négligeable sur la comparabilité des deux sources de renseignements. Le chiffre du recensement peut être considéré comme une indication maximale des exploitations agricoles commerciales actives puisqu'il comprend un grand nombre de petites fermes, tandis que le nombre des contribuables agricoles est beaucoup plus important.

En raison de la prolifération d'exploitations agricoles à temps partiel de très petite taille, le nombre de contribuables agricoles est en hausse, tandis que celui des exploitations agricoles recensées diminue. Par exemple, entre 1966 et 1981, le nombre de fermes recensées a diminué de quelque 112,000 tandis que le nombre de contribuables agricoles augmentait de plus de 100,000.

On notera que la population des déclarants agricoles en puissance est même supérieure à ce qu'illustrent les données fiscales, lesquelles ne comprennent pas les petits exploitations agricoles à temps partiel déclarant occasionnellement un revenu agricole au fisc, mais non pour une année donnée. L'analyse porte à croire qu'il existe au moins 100,000 personnes qui ne déclarent une activité agricole que de manière sporadique et ne sont donc pas incluses dans le nombre des contribuables agricoles pour une année donnée.

Les entreprises agricoles sont en très grande majorité non constituées en société et gérées par des familles. Les exploitations agricoles constituées en société ne représentent que de 3 à 4 pour cent des fermes recensées ainsi que des contribuables agricoles, et 90 pour cent d'entre

elles sont contrôlées par des familles. Malgré leur nombre relativement restreint, les sociétés d'exploitation agricole représentent 19 pour cent des ventes agricoles et 11 pour cent de la valeur des terres et des bâtiments agricoles.

Répartition des exploitations agricoles par taille

Le tableau 1 présente la répartition des exploitations agricoles au Canada en fonction du chiffre d'affaire. Il fait ressortir la répartition inégale des exploitations et des ventes agricoles selon la catégorie de chiffre d'affaires.

Tableau 1

Répartition de l'activité agricole en fonction des ventes, 1981

Chiffre d'affaires	Répartition procentuelle des	
	Exploitations agricoles	Ventes agricoles
Moins de $10,000	34.1	2.4
$ 10,000 - $ 25,000	18.8	6.2
$ 25,000 - $ 50,000	18.6	13.4
$ 50,000 - $100,000	17.1	23.9
$100,000 et plus	11.4	54.0
	100	100

Source: Statistique Canada, Recensement de l'agriculture, 1981.

On remarque la forte proportion des très petites exploitations. En 1981, 53 pour cent des exploitations agricoles avaient un chiffre d'affaires annuel inférieur à $25,000, ce qui est généralement considéré comme un seuil minimal de viabilité. Comme on le verra plus loin, la plupart de ces petites exploitations déclarent des pertes fiscales. Le tableau 1 montre aussi que la majeure partie de la production est assurée par les grandes exploitations. Plus de 90 pour cent proviennent d'exploitations dont le chiffre d'affaires dépasse $25,000.

Le tableau 2 montre l'importance du capital dans le secteur de l'agriculture. La première colonne montre que le capital agricole est supérieur à $100,000 dans plus de 80 pour cent des exploitations. La valeur en capital moyenne des exploitations en 1981 était de $409,000. Si l'on exclut les exploitations marginales, la haute intensité du capital agricole ressort encore plus. Les exploitations ayant un chiffre d'affaires d'au moins $25,000, la valeur en capital moyenne s'établissait à $654,000. Par contre, la valeur en capital moyenne était de $830,000 pour les exportations dont le chiffre d'affaires s'établissait à $50,000 (toujours une exploitation relativement modeste).

Tableau 2

Répartition de l'activité agricole en fonction de la valeur totale du capital, 1981

Valeur totale du capital	Répartition procentuelle des Exploitations agricoles (nombre)	Capitaux agricoles* (valeur)	Terres agricoles (superficie)
Moins de $50,000	5.8	0.5	1.2%
$ 50,000 - $100,000	13.3	2.5	4.0
$100,000 - $200,000	23.6	8.4	10.8
$200,000 - $500,000	34.1	26.6	29.6
$500,000 et plus	23.3	62.2	54.4
	100	100	100

Source: Statistique Canada, Recensement de l'agriculture, 1981.

* Comprend les terres et bâtiments agricoles, les machines et l'équipement aratoires, ainsi que tout le bétail et la volaille, mais non la valeur des contingents de production agricole.

Les colonnes 2 et 3 du tableau 2 montrent que le stock total de capital agricole, y compris les terres, est concentré dans les exploitations les plus importantes. Quatre-vingt neuf pour cent du capital agricole en valeur et 84 pour cent des terres agricoles en superficie sont détenus par des exploitations dont la valeur en capital dépasse $200,000. On peut notamment relever, en ce qui concerne l'impôt sur les gains en

capital, que 90 pour cent de l'ensemble des terres et des bâtiments agricoles en valeur se trouvent dans des exploitations dont la valeur en capital est d'au moins $200,000. Les terres et bâtiments agricoles représentent, et de loin, l'élément le plus important de capital agricole; en 1981, ils comptaient pour environ 79 pour cent de la valeur totale du capital.

Le tableau 3 présente la répartition régionale de l'actif agricole moyen y compris tout le capital agricole et les contingents de production agricole. Les données reflètent les valeurs en janvier 1984, et donc la situation actuelle dans l'agriculture, y compris la baisse récente de la valeur des terres.

Tableau 3

Répartition régionale de l'actif et du capital investi moyens par exploitation agricole, 1984

	Actif total moyen	Capital investi moyen
	(dollars)	
Canada	508,469	416,945
Provinces de l'Atlantique	323,276	261,862
Québec	298,913	224,185
Ontario	406,017	324,814
Manitoba	451,041	369,854
Saskatchewan	596,669	507,169
Alberta	689,837	579,463
Colombie-Britannique	523,556	424,080

Source: Société du crédit agricole, Sondage agricole, de 1984.

À l'heure actuelle, l'actif total moyen par exploitation agricole dépasse $500,000. Cet actif correspond pour 82 pour cent au capital investi, qui s'élève à $417,000 en moyenne par ferme. Cela se compare à une valeur nette moyenne légèrement inférieure à $47,000 par famille canadienne en 1977, année la plus récente pour laquelle les données sont disponibles. Comme on peut s'y attendre, les exploitations réalisant les plus gros chiffres d'affaires ont un actif nettement plus important. Par exemple, le tiers supérieur des exploitations agricoles d'après le

chiffre d'affaires annuel a un actif moyen de $891,000. Ces exploitations sont l'épine dorsale de l'agriculture canadienne, réalisant environ les trois quarts des ventes agricoles. Le capital investi constitue 78 pour cent, en moyenne, de l'actif total de ces grandes exploitations.

Revenus des agriculteurs

Le tableau 4 compare le revenu total moyen déclaré au fisc par différentes catégories de contribuables pour les sept dernières années à l'égard desquelles on dispose de données. Pour compiler des données fiscales, Revenu Canada classe les particuliers d'après l'activité qui constitue leur principale source de revenu. Chaque fois qu'il est question de données fiscales dans ce document, l'expression «agriculteur à temps plein» s'entend des personnes dont la principale source de revenu est constituée par des ventes agricoles brutes. Les «agriculteurs à temps partiel» sont toutes les autres personnes pour lesquelles les ventes agricoles brutes sont inférieures aux autres sources de revenu. Il convient de noter que cette définition n'est employée qu'à des fins statistiques et quelle ne coïncide pas avec celle qu'utilise Revenu Canada pour appliquer le plafond de déductibilité des pertes agricoles. Comme on le verra plus loin, beaucoup de personnes classées comme agriculteurs à temps partiel à des fins statistiques dans ce document ont été autorisées à déduire leurs pertes agricoles en totalité, sans limitation. De même, la catégorie des comprend ceux qui sont en réalité des agriculteurs à temps partiel, mais dont le revenu agricole brut est suffisamment élevé pour dépasser leur revenu non agricole. Si le critère employé ici pour distinguer les agriculteurs à temps partiel et à temps plein ne reflète pas de façon précise le statut actuel des individus dans tous les cas, il est en général suffisamment adéquat aux fins de l'analyse des questions fiscales à l'étude dans ce document.

Le tableau 4 porte à croire que les agriculteurs ont généralement déclaré des revenus moyens supérieurs à ceux des autres groupes pendant la période considérée. Leur revenu a augmenté régulièrement, sauf en 1982 où il ont accusé une légère baisse, comme celui des autres entreprises individuelles.

Tableau 4

Revenu total moyen* par contribuable déclaré par diverses catégories de contribuables, 1976-1982

	Agriculteurs à temps plein	Pêcheurs	Entrepreneurs individuels**	Ensemble des contribuables non agricoles
		(dollars)		
1976	10,355	8,400	10,132	10,132
1977	10,371	9,919	10,488	10,488
1978	11,139	12,285	10,899	10,899
1979	13,148	12,774	11,648	11,648
1980	13,884	10,854	12,333	12,333
1981	16,964	12,729	12,961	15,382
1982	16,080	13,008	12,560	16,732

Source: Revenu Canada, Statistiques fiscales, 1976-1982.

* Le revenu comprend le total des gains en capital réalisés.

** Les «entrepreneurs individuels» ne comprennent pas les agriculteurs, les pêcheurs et les membres de professions libérales travaillant pour leur compte.

Dans tous les cas, les chiffres présentent le revenu déclaré aux fins d'imposition. Ils tendent à sous-évaluer le revenu des agriculteurs en raison de la comptabilité de caisse et d'autres avantages fiscaux incitatives dont ils bénéficient. Des encouragements fiscaux sont également offerts aux autres contribuables, mais ils n'ont pas la même importance que pour les agriculteurs et n'influent pas autant sur la mesure du revenu. Ainsi, au cours de la période récente, le revenu agricole net global mesuré aux fins de l'impôt n'a été que d'environ la moitié, en moyenne, du revenu agricole net mesuré par Statistique Canada dans les comptes nationaux.

Ces chiffres, constituant des moyennes applicables aux contribuables de chaque catégorie, appellent plusieurs autres nuances. Par exemple, les données relatives aux agriculteurs à temps plein de même qu'aux entrepreneurs individuels ne comprennent pas le revenu tiré d'une exploitation agricole ou d'une autre entreprise constituée en société. Le revenu distribué par ces dernières entreprises prend la forme de dividendes ou de salaires, et n'apparaît pas comme revenu d'entreprise. Les chiffres

de la dernière colonne, relatifs à l'ensemble des contribuables non agricoles, subissent l'influence des personnes qui produisent une déclaration d'impôt uniquement pour réclamer le crédit d'impôt pour enfant et divers crédits d'impôt provinciaux. Plusieurs redressements ont été apportés afin d'éliminer ces distorsions et de donner un profil plus exact du revenu des membres actif de chaque catégorie. Bien que le revenu absolu soit généralement plus élevé après ces redressements, la situation relative des différents secteurs présentés au tableau 4 ne s'en trouve pas modifiée.

Composition des recettes agricoles

Les recettes agricoles comprend trois éléments: le revenu d'exploitation, le revenu en nature et la hausse de valeur de l'actif. Le tableau 5 illustre l'importance relative de ces différentes sources de gains.

Il ressort du tableau 5 que, dans le passé, le revenu d'exploitation net et le revenu en nature consommé dans les fermes ont été de loin inférieurs à la hausse de valeur du capital agricole. Au cours des 12 années considérés, la plus-value sur les terres et bâtiments agricoles a représenté à peine moins de 70 pour cent des recettes agricoles globales. Les biens immeubles ont certes augmenté de manière appréciable pendant les années 60, mais leur hausse n'a pas représenté une proportion aussi importante du rendement total de l'agriculture. Entre 1960 et 1971 par exemple, la hausse de valeur du capital n'a constitué que 35 pour cent des recettes agricoles totales. Si l'on passe des proportions aux chiffres absolus, la hausse totale des biens immeubles a été d'environ $85 milliards dans l'agriculture entre 1972 et 1983.

L'augmentation du capital présentée au tableau 5 comprend la hausse de valeur des biens immeubles agricoles résultant des investissements nets. Les chiffres de Statistique Canada montrent toutefois que les investissements nets représentaient moins de 5 pour cent de la hausse totale des biens immeubles agricoles entre 1960 et 1983.

Tableau 5

Composantes des recettes agricoles globales, 1972-1983

	Revenu net d'exploitation*	Aliments produits et consommés à la ferme	Hausse nominale de valeur des terres et bâtiments**
	(pourcentage des recettes globales)		
1972	37.8	2.7	60.1
1973	30.0	2.1	68.0
1974	31.4	1.5	67.1
1975	33.0	1.4	65.6
1976	29.3	1.9	68.8
1977	20.6	1.7	77.7
1978	18.9	1.4	79.6
1979	16.0	1.3	82.8
1980	17.1	1.5	81.4
1981	42.0	3.1	55.0
1982	92.7	7.3	***
1983	92.8	7.2	***

Source: Statistique Canada, Série de la valeur des terres et bâtiments agricoles et Recueil du revenu agricole net.

* Ne comprend pas les variations de la valeur des stocks.

** Les chiffres compilés par Statistique Canada relativement à la valeur des terres et bâtiments agricoles sont arrêtés le 3 juin chaque année. Dans ce tableau, les chiffres ont été ajustés en fonction de l'année civile pour coïncider avec les autres chiffres du même tableau. Les données reflètent les hausses de valeur cumulatives dont une bonne partie n'a pas encore été réalisée.

*** La valeur nominale des terres et bâtiments a accusé un déclin au cours de ces deux années. Les déclins se sont élevés à 76.5 et 58.5 pour cent respectivement du revenu positif provenant des deux autres sources en 1982 et 1983.

L'effet de la baisse récente de valeur des terres agricoles commence à apparaître aux deux dernières lignes du tableau 5. L'accroissement marqué du revenu d'exploitation, en importance relative, en 1982 et 1983 résulte d'un déclin de la valeur des terres agricoles. Selon des estimations tirées à la fois de la série de Statistique Canada sur la valeur en capital des terres et bâtiments agricoles, ainsi que du Sondage agricole de 1984 qui vient d'être publié par la Société du crédit agricole, la valeur des propriétés agricoles est maintenant inférieure d'environ 4 pour cent à son niveau de 1981-1982.

Tableau 6

Hausse de la valeur par acre des terres et bâtiments agricoles, 1960-1983

	Valeur par acre des biens immeubles agricoles	Indice des prix à la consommation	Indice des 300-B.T.
	(hausse en pourcentage sur l'ensemble de la période)		
Canada	1183.8	29.5	359.8
Terre-Neuve	*		
Île-du-Prince-Édouard	1079.6		
Nouvelle-Écosse	1191.6		
Nouveau-Brunswick	828.8		
Québec	901.3		
Ontario	1111.8		
Manitoba	861.6		
Saskatchewan	1365.2		
Alberta	1606.6		
Colombie-Britannique	1081.0		

Sources: Statistique Canada, Série de la valeur en capital des terres et bâtiments agricoles; et Fact Book de la bourse de Toronto.

* Les données relatives à Terre-Neuve ne sont disponibles que depuis 1976; la hausse entre 1976 et 1985 a été de 304.6 pour cent.

Le tableau 6 montre l'importance de l'augmentation de valeur des terres et des bâtiments agricoles.

Pendant les 24 années allant de 1960 à 1983, la valeur des biens immeubles agricoles par acre a été multipliée par près de 13. Même si l'on tient compte des derniers chiffres disponibles indiquant un fléchissement du prix des terres agricoles, la hausse de valeur des biens immeubles agricoles a été de loin supérieure à l'inflation ainsi qu'au taux de croissance de l'indice des 300 titres de la bourse de Toronto. L'augmentation absolue varie considérablement selon les régions du pays, mais une très forte progression réelle a été enregistrée dans toutes les provinces. Sur l'ensemble des 24 années, le taux réel composé moyen de hausse des biens immeubles agricoles par acre a été d'environ 5 pour cent dans tout le Canada.

Taux de rendement dans l'agriculture

Le tableau 7 présente le taux de rendement du capital et des fonds investis dans l'agriculture de 1975 à 1983. Il s'agit de taux nominaux non corrigés de l'inflation.

Tableau 7

Taux de rendement nominal du capital total et du capital investi dans l'agriculture, 1975-1983

	Taux nominal de rendement du capital total		Taux nominal de rendement du capital investi		
	Non c. hausse terres & bât.	Y c. hausse terres & bât.	Non c. hausse terres & bât.	Y c. hausse terres & bât.	Taux de rendement des obligations à long terme du gouv. du Canada
	(pour cent)				
1975	6.9	22.7	7.0	26.2	9.0
1976	4.6	16.7	4.0	18.8	9.2
1977	2.9	16.4	2.1	18.6	8.7
1978	3.2	19.7	2.4	22.5	9.3
1979	3.4	22.4	2.3	25.5	10.2
1980	2.7	15.8	1.5	17.4	12.5
1981	3.6	7.1	2.1	6.3	15.2
1982	2.3	-0.3	0.8	-2.4	14.3
1983	1.5	-0.4	0	-2.3	11.8

Source: Taux calculés à partir des données du Recueil du revenu agricole net, de la série sur la valeur en capital des terres et bâtiments agricoles et de La population active de Statistique Canada.

Remarque: Il a été tenu compte de la valeur du travail fourni par les agriculteurs dans le calcul des taux de rendement. Il n'est fait aucune déduction de l'intérêt sur l'endettement au titre de frais aux fins du calcul des taux de rendement/capital total.

De 1975 à 1981, les taux de rendement ont été relativement élevés dans l'agriculture si l'on tient compte de la hausse de valeur des biens immeubles agricoles. Le taux moyen de rendement du capital total dans l'agriculture, sur les sept années considérés, a été de 17.3 pour cent, tandis que le taux moyen de rendement du capital investi s'élevait à 19.3 pour cent. Ces chiffres se comparent à un rendement moyen de 10.6 pour cent sur les obligations du gouvernement du Canada au cours de cette période. Les taux réels de rendement -- c'est-à-dire les taux nominaux corrigés de la hausse du niveau général des prix -- ont eux aussi été assez élevés. Après correction de l'inflation, le taux réel moyen de rendement du capital agricole s'établissait à plus de 10 pour cent pour la période. Les taux réels de rendement dans l'agriculture ont été nettement plus élevés que dans de nombreuses autres industries.

Les taux de rendement totaux ont chuté considérablement depuis 1981, et sont de fait devenus négatifs. Cela est principalement dû au déclin des valeurs des terres agricoles, sans augmentation correspondante du rendement de l'exploitation courante.

Le tableau 7 montre également la diminution marquée du taux de rendement de l'exploitation de l'agriculture (c'est-à-dire après élimination de la hausse de valeur des terres et bâtiments agricoles). La baisse générale du taux de rendement de l'exploitation de l'agriculture est due à l'accroissement de la valeur des biens immeubles qui entre dans le calcul des taux de rendement. Autrement dit, si la hausse des biens immeubles agricoles a considérablement accru le rendement total de l'agriculture, elle a aussi ramené le rendement de l'exploitation courante à une très faible proportion de la valeur marchande du capital. L'exploitant agricole établi, qui a acheté sa ferme il y a des années à des prix beaucoup plus bas, n'est pas menacé par cette évolution. Par contre, ceux qui se lancent dans l'agriculture ont souvent beaucoup de mal à avoir une exploitation agricole rentable à cause du coût très élevé du capital. Aussi faut-il étudier avec attention les effets qu'une modification de la politique fiscale pourrait avoir sur le prix des terres agricoles. Tout changement qui ferait monter le prix des terres agricoles quoiqu'il

pourrait apporter des gains fortuits aux agriculteurs établis qui ont acquis leurs terres agricoles à des prix moins élevés, aurait un effet négatif sur les nouveaux agriculteurs. Quoique les chutes récentes de la valeur des terres agricoles puissent quelque peu aider les nouveaux agriculteurs, le prix des terres demeure malgré tout très élevé en termes absolus. Ainsi, le rendement de l'exploitation courante demeure très inférieur en pourcentage du capital agricole. La baisse de la valeur des actifs et la persistance de rendement d'exploitation courante réduit semblent constituer un facteur important dans les difficultés financières des grandes exploitations agricoles.

Faillites commerciales dans l'agriculture

le tableau 8 présente les taux de faillite dans l'agriculture de 1979 à 1984.

Tableau 8

Faillites agricoles, 1979-1984

	Nombre de faillites agricoles	Faillites en pourcentage des fermes recensées
		(pourcentage)
1979	124	0.04
1980	221	0.07
1981	261	0.08
1982	410	0.13
1983	488	0.15
1984 (janv.-nov.)	522	-

Source: Les chiffres de faillites ont été fournis par Consommation et Corporation Canada.

Même si le taux des faillites agricoles est en hausse depuis 1979, il reste relativement peu élevé. Même en 1984, si les faillites ont continué au rythme des 11 premiers mois, leur nombre aura été inférieur à 2 millièmes du nombre total d'exploitations agricoles recensées. Ce chiffre est inférieur à un cinquième du taux de faillite des entreprises non agricoles.

Le taux des faillites agricoles ne reflète certainement pas toutes les difficultés que connaissent les agriculteurs. D'abord, d'après la Loi sur la faillite, les agriculteurs ne peuvent être mis en faillite à la requête d'un créancier tel qu'une banque. Le fait est aussi que les prêteurs laissent peut-être les exploitations agricoles accumuler des arrérages plus importants sur leurs prêts que les autres entreprises. Étant donné que les fermes sont plus regroupées dans des zones géographiques déterminées, les prêteurs ne veulent peut-être pas saisir leurs avoirs ou déclencher une vente forcée parce que cela ferait baisser la valeur des fermes. Enfin, on dit que les agriculteurs seraient plus réticents que d'autres à subir le «déshonneur» de la faillite. En raison de ces facteurs, des ventes involontaires de terres agricoles constitueraient peut-être un meilleur indicateur de difficulté financière pour ce secteur. Cependant, ces ventes ne sont documentées par aucune donnée.

Même s'il n'existe aucune indication précise des difficultés financières rencontrées actuellement par les agriculteurs, des statistiques financières choisies tirées du Sondage agricole de 1984 de la SCA jettent quelque lumière sur ce sujet. On considère généralement que les exploitations agricoles où le capital investi dépasse 50 pour cent de l'actif total sont en relativement bonne situation. D'après l'enquête de la SCA, environ 91 pour cent des fermes sont dans cette catégorie. Une proportion évaluée à 3.2 pour cent des exploitations agricoles a un capital investi de 25 pour cent au moins tandis que 5.9 pour cent ont un capital investi situé entre 25 et 50 pour cent. Dans ces deux catégories, on compte environ 7,500 agriculteurs pour lesquels les frais d'intérêt dépassent 40 pour cent des ventes, seuil considéré comme sérieux par les créanciers pour évaluer les difficultés financières. Il n'existe aucune donnée comparable qui permettrait de déterminer le degré de difficulté financière rencontré actuellement par les exploitations non agricoles.

Dispositions fiscales et taux d'imposition dans l'agriculture

Les agriculteurs sont assujettis comme tous les autres Canadiens à l'impôt sur leurs revenus de toutes provenances. Ils ont droit aux encouragements fiscaux et aux autres mesures généralement offerts aux entreprises et aux particuliers, tels que le crédit d'impôt à l'investissement, l'amortissement accéléré, le taux réduit d'imposition de la petite entreprise et les déductions pour revenus de placement et de pension. La Loi de l'impôt sur le revenu comporte en outre plusieurs dispositions applicables uniquement à l'agriculture. Celles qui ont un effet appréciable sur l'imposition des revenus agricoles apparaissent dans le tableau qui suit.

Ces dispositions sont décrites brièvement dans l'annexe. Deux d'entre elles -- la comptabilité de caisse et la déduction totale des frais de détention des terres -- sont décrites plus en détail en raison de leur importance pour les questions fiscales étudiées.

Comptabilité de caisse:

D'après les principes comptables généralement admis, les dépenses d'entreprises sont déductibles dans le calcul du revenu uniquement si leur contrepartie est consommée dans l'année par l'entreprise. Ce principe, également appliqué par le fisc, oblige les entreprises à tenir une comptabilité d'exercice pour mesurer leur revenu. L'un des principaux buts de la comptabilité d'exercice est de faire correspondre les revenus et les dépenses de la période considérée.

DISPOSITIONS FISCALES TOUCHANT L'AGRICULTURE

Dispositions spéciales

Comptabilité de caisse

Évaluation souple du bétail

Étalement du revenu sur cinq ans

Roulement d'exploitations agricoles familiales: report de l'impôt sur les gains en capital lors des transferts d'exploitations aux enfants

Amortissement de la moitié de la valeur des contingents de production

Déductibilité immédiate de nombreux frais de défrichage et d'amélioration des terres et régime des gains en capital pour la hausse de valeur résultante

Amortissement accéléré de certains bâtiments agricoles

Report du revenu relatif aux grains vendus grâce aux bons de paiement au comptant

Possibilité de réserve sur 10 ans pour la vente à tempérament d'une exploitation agricole aux enfants

Report du revenu sur la destruction d'animaux

Déduction immédiate des dépenses de préproduction (pour les arbres et arbustes vivaces à récolte annuelle)

Règles administratives spéciales de déduction d'une partie des dépenses domestiques comme frais d'entreprise agricole

Dispense des acomptes provisionnels d'impôt à verser chaque trimestre

Disposition sur les pertes agricoles restreintes à $5,000 pour les agriculteurs à temps partiel.

Dispositions générales

Déductibilité totale des frais de détention des terres agricoles

Droit aux obligations pour le développement de la petite entreprise, pour les agriculteurs en difficulté financière

Droit au taux réduit d'imposition de la petite entreprise, pour les agriculteurs constitués en société

Étalement du revenu minimise l'incidence des taux marginaux plus élevés sur le revenus agricoles irréguliers

Possibilité de déduire les salaires versés au conjoint permettant ainsi de répartir le revenu aux fins d'impôt

Droit au crédit d'impôt à l'investissement

Droit au roulement des biens de remplacement (biens d'entreprises) pour les agriculteurs qui déménagement ou regroupent leurs activités agricoles

La moitié seulement des gains en capital agricoles assujettis à l'impôt.

La comptabilité de caisse, permise aux agriculteurs et aux pêcheurs, s'écarte de ce principe, d'où deux avantages. En premier lieu, au lieu de déclarer le revenu lorsqu'il est gagné et les dépenses lorsque leur contrepartie est utilisée par l'entreprise, les agriculteurs déclarent le revenu lorsqu'ils le reçoivent et déduisent les dépenses lorsqu'ils les font. Ainsi, les ventes faites à crédit ne sont pas comprises dans le revenu avant que le produit de la vente ne soit perçu et les dépenses sont déduites lorsqu'elles sont effectuées, même si elles se rapportent aux années futures. Le deuxième avantage, et le plus important, tient au fait que les achats de stocks sont entièrement déductibles dans l'année. En comptabilité d'exercice, le coût des stocks ne peut en fait être déduit que dans l'année où la marchandise est vendue, du fait que l'augmentation des stocks ne représente qu'un changement de composition de l'actif, du poste «caisse» au poste «matières», sans variation de l'actif net.

La comptabilité de caisse permet au contribuable qui déclare un revenu agricole de différer l'impôt pendant une période prolongé. L'impôt peut être différé grâce à l'achat de stocks agricoles avant la fin de l'année. Ces règles, qui avaient été instaurées au profit des agriculteurs à temps plein, peuvent aussi fournit un avantage fiscal appréciable aux agriculteurs à temps partiel qui ont un revenu non agricole élevé. Par exemple, une personne ayant d'autres revenus peut investir dans du bétail et déduire ce coût de ses autres revenus. Ainsi, bien que la personne détienne toujours le bétail acheté, elle subit une perte agricole aux fins de l'impôt. Une disposition connexe permet aux agriculteurs d'évaluer leur stock d'animaux à la fin de chaque année à un montant quelconque situé entre zéro et leur juste valeur marchande et d'ajouter ce montant au revenu pour fins d'impôt. Cette disposition, couplée à la comptabilité de caisse et aux dispositions de report prolongé antérieur et postérieur des pertes, donne aussi aux agriculteurs une marge de manoeuvre considérable pour étaler leur revenu. Ils peuvent ainsi bénéficier au maximum de leur exemptions et crédits d'impôt personnels chaque année et différer l'impôt pendant une période prolongée.

Déduction totale des frais de détention des terres:

En général, les contribuables peuvent déduire l'intérêt sur les fonds empruntés à des fins d'entreprise, notamment pour acheter des éléments d'actifs tels que des machines, de l'outillage et des bâtiments. Cela est conforme au principe comptable généralement admis pour la mesure des bénéfices. Cependant, lorsqu'une dette est contractée afin d'acquérir un bien de placement dont le rendement prend en totalité ou presque la forme d'une hausse de valeur, la déductibilité totale et immédiate de l'intérêt peut entraîner un manque de correspondance important entre les revenus et les dépenses. Le revenu tiré du bien est différé jusqu'à la vente de ce dernier et n'est alors imposable qu'à 50 pour cent à titre de gain en capital, tandis que les frais d'intérêt sont entièrement déductible chaque année. Comme il a été indiqué, les terres agricoles ont pris beaucoup de valeur ces dernières années et bien des gens en achètent surtout comme placement, plutôt que dans le but d'exercer l'agriculture à temps plein. La déductibilité immédiate et totale des frais de détention des terres a alors un effet fiscal appréciable pour les investisseurs et la valeur des déductions fiscales peut en théorie dépasser l'impôt à payer sur le revenu du bien. Il importe de souligner que l'intérêt est une dépense légitime déductible par toute entreprise. Cette disposition revêt une importance particulière pour l'entreprise agricole en raison de la prédominance des terres sur l'ensemble des biens agricoles ainsi que la part historiquement considérable que représente l'appréciation de la valeur de celles-ci dans les recettes agricoles totales.

Valeur des dispositions fiscales:

Les statistiques fiscales existantes ne permettent pas de déterminer la valeur particulière de chacune des dispositions fiscales touchant l'agriculture énumérées précédemment. Leur effet cumulatif est cependant révélé par une comparaison des taux effectifs d'imposition dans l'agriculture et les autres secteurs de l'économie. Le tableau 9 présente ces renseignements en montrant le taux moyen d'impôts fédéral et provincial applicables aux revenus agricoles, aux revenus salariaux et aux revenus

d'une entreprise non agricole des particuliers (à l'exclusion de toutes les entreprises agricoles et non agricoles constitués en société). Les chiffres sont des moyennes des années d'imposition 1980 et 1981.

Tableau 9

Impôts fédéral et provincial sur les revenus agricoles et non agricoles des particuliers

	Revenu net d'exploitation agricole	Revenus salariaux	Revenus d'entreprises non agricoles
Revenu d'après les Comptes nationaux ($ millions)	3,790	182,680	11,420
Revenu déclaré au fisc ($ millions)	1,920	161,790	8,110
Impôts fédéral et provincial sur le revenu ($ millions)	152	28,562	1,706
Taux effectif moyen d'imposition	4.0%	15.6%	14.9%

Source: Chiffres élaborés à partir des données fiscales de Revenu Canada et des Comptes nationaux du revenu et des dépenses.

Remarques: Les chiffres sont des moyennes des années d'imposition 1980 et 1981. Ils ne comprennent pas les données fiscales relatives aux entreprises agricoles et autres constituées en société. Les données fiscales relatives aux sociétés, bien que suffisamment détaillées pour permettre de classer les entreprises par source principale de revenu, n'indiquent pas l'ordre de grandeur des divers éléments de revenu tirés par une société de divers genres d'activités commerciales. Cette omission n'a toutefois guère d'importance puisque 3.8 pour cent seulement des exploitations agricoles sont constituées en société.

Le revenu d'entreprises agricole et non agricole ne comprend pas ici les gains en capital.

Il ressort du tableau 9 que le taux effectif moyen d'imposition des revenus agricoles est relativement faible. La moyenne des impôts totaux, fédéral et provinciaux, versés sur les revenus agricoles en 1980 et 1981 n'était que de $152 millions, ce qui donnait un taux effectif

moyen d'imposition de 4 pour cent, soit un peu plus du quart du taux moyen d'imposition frappant les revenus salariaux et les revenus d'entreprises non agricoles.

Ce faible taux résulte principalement des dispositions fiscales applicables au revenu agricole. En raison surtout de la comptabilité de caisse et de l'amortissement accéléré, le revenu agricole déclaré au fisc n'était que d'environ la moitié du revenu agricole estimé par Statistique Canada. L'écart entre le revenu déclaré au fisc et le revenu estimé par Statistique Canada est beaucoup plus faible dans les autres secteurs car ils ne bénéficient pas de dispositions fiscales analogues. Les pertes agricoles, dont celles déclarées par les particuliers qui ont des chiffres d'affaires agricoles bruts peu élevés, tendent également à réduire le taux moyen d'imposition sur le revenu agricole net. De nombreux déclarants agricoles ont pu réduire leurs impôts à zéro. Ils représentent une proportion importante des particuliers à revenu élevé et non imposables qui pourraient être touchés par un impôt minimum présentement à l'étude.

Les sections qui suivent seront consacrées à des questions fiscales particulières, et en premier lieu aux pertes déductibles pour les agriculteurs à temps partiel.

2. QUESTION DES PERTES AGRICOLES RESTREINTES POUR LES AGRICULTEURS À TEMPS PARTIEL

Les règles limitant la déductibilité des pertes agricoles sur le revenu non agricole des agriculteurs à temps partiel figurent à l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Lorsque le revenu d'un contribuable ne provient principalement ni de l'agriculture ni d'une combinaison de l'agriculture et de quelque autre source, les pertes agricoles déductibles des revenus d'autres sources ne peuvent dépasser $2,500, plus la moitié de l'excédent de la perte agricole sur $2,500, à concurrence de $5,000. Toute perte agricole dépassant ce plafond est la «perte agricole restreinte» du contribuable pour l'année. Elle peut être reportée aux dix années qui suivent ou aux trois années antérieures afin d'être déduite du revenu agricole. Dans la mesure où une perte agricole restreinte comprend des frais d'intérêt ou des taxes municipales sur des terres agricoles, le contribuable peut renoncer à leur déduction afin, en contrepartie, d'en ajouter le montant au prix de base rajusté du fonds de terre, réduisant ainsi le gain en capital éventuel lors de la vente des terres.

L'article 31 établit une distinction entre les agriculteurs à temps plein et à temps partiel qui exploitent une entreprise agricole. Une activité est ou n'est pas une entreprise selon un complément de facteurs déterminants. Mais, pour constituer une entreprise, il est essentiel que l'activité offre une perspective raisonnable de bénéfices. C'est le cas de toute activité et constitue le facteur de base qui permet de distinguer une entreprise d'une activité ou d'un loisir personnels. Si aucune perspective de bénéfices n'est offerte dans le cadre d'une activité, aucune portion des pertes découlant de l'activité ne peut être déduite aux fins d'impôt. L'article 31 n'a pas pour objet d'établir si l'exploitation agricole offre une perspective raisonnable de profit. Cet article ne s'applique que lorsque l'activité agricole du contribuable offre une perspective raisonnable de profit et sert à restreindre les pertes agricoles admissibles de ceux qui exploitent à temps partiel une entreprise agricole.

Historique de la disposition

Pour comprendre l'objet et le sens de la disposition qui limite la déductibilité des pertes agricoles pour les agriculteurs à temps partiel, il est utile d'en retracer brièvement l'historique.

Deux ans après l'adoption de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu de 1917, on y ajouta une disposition selon laquelle un contribuable, aux fins du calcul de son revenu imposable, ne pouvait déduire une perte d'entreprise du revenu de son «principal emploi, métier ou commerce, ou de sa principale occupation ou profession». Cette disposition interdisait en fait au contribuable de déduire du revenu de son activité principale les pertes que lui occasionnaient des activités secondaires. Bien que cette disposition fût formulée en termes généraux, la déclaration suivante du ministre des Finances de l'époque, Sir Thomas White, permet de croire principalement qu'il était préoccupé par les agriculteurs à temps partiel:

> «On m'a signalé récemment le cas d'un homme ayant un revenu élevé qui s'était mis en tête de devenir un agriculteur prospère. On dit qu'une personne qui pratique l'agriculture comme passe-temps est un «agriculteur du dimanche» par opposition à celui qui travaille réellement à sa ferme et en tire un revenu. L'«agriculteur du dimanche» perd presque toujours de l'argent et nous n'avons pas l'intention de le laisser établir une perte à ce titre. Nous l'imposerons sur son revenu. Nous ne voulons pas le dissuader de se lancer dans l'agriculture, mais nous ne pensons pas qu'il devrait établir des pertes agricoles, déductibles d'un revenu considérable gagné à la ville.» (traduction)

En 1948 fut instaurée une modification qui remplaçait l'expression «principal emploi, métier ou commerce, ou principale occupation ou profession» par les termes «source principale de revenu». Cette modification faisant entrer les revenus de placements passifs dans le champ

d'application des restrictions dans la mesure où ils peuvent être considérés comme la source principale de revenu du contribuable. Cela a eu pour effet restreindre l'application de la déduction pour les pertes agricoles, ou provenant de toute autre activité, aux seules sources secondaires de revenu.

En 1951 furent ajoutés des paragraphes qui, pour la première fois, distinguaient explicitement les activités agricoles des autres activités pour leur appliquer un régime distinct. La nouvelle disposition était formulée de manière comparable à l'actuel article 31, stipulant que, lorsque «le revenu d'un contribuable, pour une année d'imposition, ne provient principalement, ni de l'agriculture ni d'une combinaison de l'agriculture et de quelque autre source», la perte agricole admissible pouvant être déduite de toutes les autres sources de revenu était la moitié de la perte agricole pour l'année ou $5,000, le moindre des deux étant retenu. La restriction générale de la déductibilité des autres pertes d'entreprise restait en vigueur.

Jusqu'à la date de cette modification, bien que les pertes d'entreprise, y compris les pertes agricoles, n'ont pu être déduites de la source principale de revenu du contribuable, elles pouvaient être déduites sans restriction des sources secondaires telles que les revenus de placement ou les revenus locatifs. Cela était dû au fait que les dispositions initiales prévoyaient seulement que le revenu global du contribuable aux fins d'imposition ne pouvait être inférieur à sa source principale de revenu. Les pertes pouvaient donc être déduites sans restriction des sources secondaires de revenus. Après les modifications de 1951, cela continuait d'être le cas pour tous les genres de pertes provenant d'une entreprise à temps partiel sauf les pertes agricoles à temps partiel, dont la déduction était désormais limitée à $5,000 à l'égard de toutes les sources de revenus. Le ministre des Finances de l'époque, Douglas Abbott, expliquait dans la citation suivante la logique de la déduction de la moitié des pertes agricoles, à concurrence de $5,000:

> «...cet article a pour objet de fournir un allégement à ceux que l'on appelle communément «gentlemen farmers», dont la principale occupation n'est pas l'agriculture. Cela vient une

fois encore confirmer une pratique administrative de très longue date selon laquelle la direction générale de l'impôt admettait la déduction de 50 pour cent des pertes de caisse encourues dans ce type d'opération agricole, soit une source secondaire de revenu; et par pertes de caisse, on entendait sans déduction de l'amortissement. Il s'agissait d'une règle qui, au fur et à mesure qu'elle évoluait, n'était probablement pas justifiée aux termes de la Loi.» (traduction)

En 1952, la disposition générale interdisant au contribuable de déduire les pertes d'entreprises secondaires de sa source principale de revenu fut abrogée. Les changements de 1952 permettaient au contribuable de faire la somme des revenu et pertes provenant de toutes ses activités et de ne payer l'impôt que sur le résultat net. Les seules exceptions à cette règle étaient les contribuables qui subissaient une perte au titre d'une activité agricole à temps partiel. Prenant la défense de cette disposition, le ministre des Finances de l'époque, Douglas Abbott, déclara:

«...les gentlemen-farmers ne gagnent jamais d'argent avec leurs fermes. Ils en perdent toujours et peuvent déduire cette perte de leurs autres revenus, tels un salaire ou un revenu de placement. L'article instauré l'an dernier visait bien entendu à limiter cette déduction au moindre des deux chiffres mentionnés.» (traduction)

La disposition est demeurée la même pour l'essentiel depuis 1952, à ceci près qu'en 1958 la première tranche de $2,500 de pertes agricoles à temps partiel est devenue entièrement déductible au lieu que seule la moitié le soit. La déduction maximale est restée limitée à $5,000.

Bien que cela fasse maintenant trois décennies que la disposition actuelle figure dans la Loi de l'impôt sur le revenu, le sens de l'expression «source principale de revenu» a fait l'objet d'opinions divergentes jusqu'au jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans

l'affaire Moldowan c. La Reine, qui a fourni une orientation dans ce domaine en 1977. Ce jugement classait les agriculteurs dans trois catégories:

(i) ceux dans le cas desquels on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'agriculture fournisse le gros du revenu ou constitue le travail principal;

(ii) ceux qui n'attendent pas de l'agriculture, ou de l'agriculture et d'une source accessoire de revenu, qu'elle assure leur subsistance, mais qui pratiquent l'agriculture à titre d'activité secondaire;

(iii) ceux qui n'attendent pas de l'agriculture, ou de l'agriculture et d'une source accessoire de revenu, qu'elle assure leur subsistance et qui pratiquent l'agriculture comme loisir.

D'après la Cour, la restriction prévue à l'article 31 s'applique uniquement à la deuxième catégorie. Les agriculteurs de la première catégorie peuvent déduire entièrement les pertes agricoles de leur revenu non agricole, tandis que ceux de la troisième catégorie ne peuvent déduire aucune perte agricole parce qu'ils ne répondent pas au critère d'entreprise.

Profil statistique des agriculteurs à temps partiel

Les statistiques qui suivent donnent un aperçu de la situation actuelle des pertes agricoles à temps partiel. Ainsi que mentionné plus tôt, les particuliers sont classés dans les catégories temps plein et temps partiel en fonction d'une comparaison des recettes agricoles brutes au revenu non agricole. Si ce critère n'illustre pas avec exactitude le degré d'activité agricole dans tous les cas pris individuellement, il est utile pour souligner les principales questions fiscales liées à la déductibilité des pertes agricoles. Il a pour résultat de regrouper 94 pour cent des particuliers ayant des pertes restreintes dans la catégorie des agriculteurs à temps partiel.

Tableau 10

Profil des personnes déclarant des pertes agricoles nettes, 1981

	Agriculteurs à temps plein	Agriculteurs à temps partiel	Total
Nombre de personnes dans la catégorie	277,604	174,800	452,404
Nombre de personnes déclarant une perte	48,605	124,074	172,679
Pourcentage des membres de la catégorie déclarant une perte	17.5%	71.0%	38.2%
Pertes totales ($ millions)	$423.1	$618.8	$1,041.9
Montant restreint ($ millions)			$86.8
Nombre de personnes ayant une perte restreinte			34,471

Source: Revenu Canada, données fiscales.

Le tableau 10 révèle qu'en 1981 452,404 personnes déclaraient un revenu agricole (positif ou négatif). Sur ce total, 277,604 étaient classées comme agriculteurs à temps plein et 174,800 comme agriculteurs à temps partiel. Parmi ces derniers, 124,074 (soit 71 pour cent) déclaraient des pertes agricoles; parmi les agriculteurs à temps partiel, 17.5 pour cent seulement déclaraient des pertes. Les agriculteurs à temps partiel représentaient 72 pour cent de toutes les personnes déclarant des pertes agricoles.

Les agriculteurs à temps partiel étaient également ceux qui déclaraient les pertes les plus élevées. Le total des pertes agricoles déclarées en 1981 dépassait $1 milliard, dont $618.8 millions (59.4 pour cent) pour les agriculteurs à temps partiel. Cependant, seulement $86.8 millions de ces pertes étaient limités cette année là. Cela est dû en partie au fait que la définition des agriculteurs à temps partiel employée ici à des fins statistiques ne coïncide pas avec celle qu'utilise Revenu Canada pour établir les cotisations d'impôt. Nombre de personnes ayant des ventes agricoles brutes inférieures à leur revenu d'autres sources ont déduit entièrement leurs pertes.

Il apparaît également que nombre d'agriculteurs à temps partiel pratiquent l'«autorestriction» en limitant l'usage qu'ils font des encouragements fiscaux pour ainsi maintenir leurs pertes déclarées en-deçà des plafonds permis. Le chiffre des pertes restreintes au tableau 10 peut donc donner une idée nettement inférieure à la réalité de l'augmentation effective des pertes admissibles qui serait entraînée par une abolition ou un relèvement appréciable des plafonds de l'article 31. Par exemple, environ 80 pour cent de tous les agriculteurs à temps partiel ayant des pertes déclarent des pertes inférieures à $5,000 et seraient en mesure de dégager des pertes plus importantes pour bénéficier d'un plafond plus élevé.

Le tableau 11 répartit, en fonction des ventes agricoles brutes, les personnes ayant des pertes agricoles restreintes, les agriculteurs à temps partiel ayant des pertes et les agriculteurs à temps plein ayant des pertes.

Tableau 11

Répartition des personnes ayant des pertes agricoles en fonction des ventes agricoles brutes, 1981

Ventes agricoles brutes	Personnes ayant des pertes agricoles restreintes	Agriculteurs à temps partiel ayant des pertes	Agriculteurs à temps plein ayant des pertes	Ensemble des agriculteurs à temps plein
	(Pourcentage du total dans chaque catégorie)			
Moins de $ 5,000	57.6	54.9	4.8	2.5
$ 5,001 - $ 10,000	20.3	21.5	9.0	5.1
$10,001 - $ 25,000	15.2	18.0	31.6	20.9
$25,001 - $ 50,000	5.2	5.1	24.2	29.2
$50,001 - $100,000	.3	.3	17.8	28.1
Plus de $100,000	1.5	.1	12.7	14.2
	100	100	100	100
Nombre des personnes ayant une perte	34,471	124,074	48,605	277,604

Source: Revenu Canada, données fiscales.

Remarque: Les agriculteurs à temps partiel comprennent toutes les personnes ne pratiquant pas l'agriculture à temps plein qui ont des pertes, qu'il s'agisse ou non de pertes restreintes.

Les chiffres montrent que la répartition en fonction des ventes, que ce soit pour les personnes ayant des pertes restreintes ou pour des agriculteurs à temps partiel ayant des pertes en général, est assez différente de celle des agriculteurs à temps plein (avec ou sans pertes). Soixante-dix-huit pour cent des personnes ayant des pertes restreintes et 76 pour cent de tous les agriculteurs à temps partiel ayant des pertes ont déclaré des ventes agricoles brutes inférieures à $10,000 -- contre seulement 14 pour cent des agriculteurs à temps partiel ayant une perte. En fait, 74 pour cent de l'ensemble des agriculteurs à temps partiel, à la fois ceux ayant des pertes et ceux qui faisaient des profits, ont déclaré des ventes agricoles brutes de moins de $10,000 -- comparativement à 7.6 pour cent seulement pour l'ensemble des agriculteurs à temps plein.

Les données révèlent que les agriculteurs à temps partiel ont une activité limitée par rapport à la production totale du secteur. En 1981, les 174,800 agriculteurs à temps partiel ne représentaient que 8.1 pour cent de l'ensemble des ventes agricoles. En fait, pour les 90,000 et plus agriculteurs à temps partiel dont les ventes n'atteignaient pas $5,000, les pertes nettes déclarées au fisc étaient sensiblement supérieures aux ventes.

Les pertes sont-elles déclarées de façon régulière, année après année, ou seulement à l'occasion? On a étudié les données sur les déclarants pour treize années, de 1967 à 1979. Le tableau 12 montre la proportion des particuliers, par catégorie de revenu non agricole, qui déclaraient des pertes agricoles pendant au moins 50 pour cent ou 100 pour cent des années où ils avaient déclaré une activité agricole.

Le tableau 12 fait ressortir le fait que, parmi les déclarants agricoles, ceux qui ont un revenu non agricole relativement élevé réclament des pertes agricoles plus souvent que les autres. Parmi ceux dont le revenu non agricole moyen dépasse $50,000 en dollars de 1979, par exemple, 91.3 pour cent déclaraient des pertes agricoles pendant au moins la moitié des années considérées et 56.5 pour cent pendant toutes les

Tableau 12

Revenu non agricole et fréquence des pertes agricoles des contribuables déclarant une activité agricole, 1967-1979

Revenu non agricole annuel moyen en dollars constants de 1979	Pourcentage des personnes déclarant des pertes agricoles	
	Au moins la moitié des années	Toutes les années
$ 5,000 et moins	12.1	5.0
$ 5,001 - $10,000	38.9	15.0
$10,001 - $20,000	66.2	40.4
$20,001 - $50,000	76.7	56.2
Plus de $50,000	91.3	56.5

Source: Revenu Canada, données fiscales longitudinales.

Remarque: De nombreux particuliers figurant au dossier n'ont pas fait rapport d'activité agricole au cours de toute la période considérée.

années en question. Parmi les personnes ayant un revenu non agricole moyen de $5,000 ou moins, 12.1 pour cent seulement déclaraient des pertes agricoles pendant au moins la moitié des années et 5 pour cent pendant toutes les années.

L'ampleur moyenne des pertes agricoles augmente régulièrement avec le revenu non agricole, comme le montre le tableau 13 pour les agriculteurs à temps partiel.

Le tableau 13 montre que le revenu moyen avant pertes agricoles, pour les agriculteurs à temps partiel, allait d'un bas niveau de $23,415 pour la catégorie des pertes les plus faibles à $406,486 pour la catégorie des pertes les plus fortes. La troisième colonne du tableau montre que la perte agricole moyenne augmentait régulièrement avec le revenu non agricole, passant d'un bas niveau de $1,190 pour le groupe de revenu le plus faible à un sommet de $187,019 pour la catégorie de revenu supérieur. Cette relation est conforme à ce qu'on pourrait prévoir, étant donné que l'économie d'impôt procurée par une perte agricole aux contribuables ayant le plus haut revenu et soumis à un taux marginal

Tableau 13

Revenu agricole et non agricole des agriculteurs à temps partiel déclarant des pertes agricoles*, 1981

Perte agricole	Nombre de déclarations	Revenu non agricole moyen ($)	Perte agricole moyenne ($)	Revenu total moyen après perte agricole ($)	Ventes agricoles brutes moyennes ($)
Plus de $100,000	105	406,486	-187,019	219,4167	120,610
$50,001 - $100,000	507	-72,623	-72,623	176,241	41,203
$25,001 - $50,000	1,031	-31,769	-31,769	74,843	21,712
$10,001 - $25,000	6,611	-14,976	-14,976	27,293	13,143
$ 5,001 - $10,000	12,496	-7,054	-7,054	20,366	8,641
$ 2,501 - $ 5,000	52,306	-3,882	-3,882	30,520	6,727
$ 0 - $ 2,500	49,698	-1,1990	-1,190	22,227	6,664

Source: Revenu Canada, données fiscales.,

* Le tableau ne comprend pas les 1,320 personnes qui avaient une perte reportée d'une année antérieure mais ne déclaraient pas de ventes agricoles en 1981.

d'imposition élevé est beaucoup plus importante que pour les groupes à revenu plus faible. Pour les quatre groupes ayant les pertes les plus fortes, la perte agricole moyenne dépasse les ventes agricoles brutes moyennes. Les ventes agricoles brutes sont faibles pour la plupart des catégories de pertes. On ne suppose pas là que tous les agriculteurs à temps partiel exploitent des petites entreprises agricoles. Un bon nombre parmi ces derniers déclarent des ventes agricoles brutes comparables à celles des agriculteurs à temps plein. Le revenu moyen après perte agricole est toujours fortement positif pour chaque catégorie d'agriculteurs à temps partiel, ce qui permet de penser que les pertes agricoles représentent peut-être non des pertes économiques réelles, mais des pertes fiscales produites par la comptabilité de caisse.

Le tableau 14 présente des chiffres comparables à ceux du tableau 13, dans le cas cette fois-ci des agriculteurs à temps plein.

Tableau 14

Revenu agricole et non agricole des agriculteurs à temps plein déclarant des pertes agricoles*, 1981

Perte agricole	Nombre de déclarations	Revenu non agricole moyen ($)	Perte agricole moyenne ($)	Revenu total moyen après perte agricole ($)	Ventes agricoles brutes moyennes ($)
Plus de $100,000	206	124,174	-198,563	-87,651	620,767
$50,001 - $100,000	896	79,413	-65,243	12,308	213,276
$25,001 - $50,000	2,420	33,518	-35,122	-3,598	105,668
$10,001 - $25,000	6,447	18,332	-16,167	1,102	70,672
$ 5,001 - $10,000	9,293	14,214	-7,221	6,320	41,488
$ 2,501 - $ 5,000	9,818	12,170	-3,946	7,549	49,528
$ 1 - $ 2,500	18,851	9,426	-1,176	7,701	31,489

Source: Revenu Canada, données fiscales.

* Le tableau ne comprend pas les 674 personnes qui avaient une perte reportée d'une année antérieure, mais ne déclaraient pas de ventes agricoles en 1981.

Si le revenu non agricole et l'importance de la perte agricole présentent un rapport positif tant pour les agriculteurs à temps partiel que pour les agriculteurs à temps plein, la situation est nettement différente pour ces derniers, et ce sur des points importants. En premier lieu, les ventes agricoles brutes moyennes dans chaque catégorie de perte sont beaucoup plus élevées pour les agriculteurs à temps plein que pour les agriculteurs à temps partiel et ne sont jamais inférieures à la perte agricole moyenne. En deuxième lieu, le revenu non agricole moyen est beaucoup plus faible dans le cas des agriculteurs à temps plein. En troisième lieu, le revenu des agriculteurs à temps plein après perte agricole est extrêmement faible, et même négatif dans deux catégories, ce qui fait supposer que les pertes ont une valeur fiscale nulle ou très faible. Cela incite à penser que les pertes agricoles déclarées par les agriculteurs à temps plein sont des pertes bien réelles et non des pertes produites par la comptabilité de caisse dans le but de différer l'impôt. Enfin, même si le tableau n'illustre pas le cas, les trois quarts du revenu non agricole des agriculteurs à temps plein sont des revenus de placements passifs, tandis que plus de 60 pour cent du revenu non agricole des agriculteurs à temps partiel est tiré d'une autre source d'entreprise ou d'emploi.

Effet de l'article 31

À la lumière de cet historique et d'autres faits pertinents, on peut considérer que la restriction de la déductibilité des pertes agricoles répond à trois fins.

En premier lieu, elle empêche qu'on abuse d'une disposition fiscale destinée aux agriculteurs à temps plein. Comme il a été indiqué, la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit pour ces derniers des dispositions spéciales qui ne s'appliquent pas aux autres entreprises ni aux particuliers. Ces dispositions permettent un report appréciable de l'impôt. Sans cette restriction de la déductibilité des pertes agricoles dans le cas des agriculteurs à temps partiel, le coût fiscal de l'État entraîné par ces dispositions serait sensiblement plus élevé. Les avantages offerts par les encouragements fiscaux spéciaux à l'agriculture pourraient être utilisés sans limite pour réduire le revenu imposable provenant d'activités non agricoles que les encouragements ne visent pas à faire bénéficier.

En second lieu, la disposition sur les pertes restreintes influe sur la situation concurrentielle des agriculteurs à temps plein vis-à-vis ceux à temps partiel. Les encouragements fiscaux ont une valeur plus grande pour les agriculteurs à temps partiel qui ont un autre revenu que pour les agriculteurs à temps plein dont le revenu non agricole est limité. De plus, si les agriculteurs à temps partiel pouvaient déduire sans restriction les frais de détention de leur terres agricoles, (tout en différant l'imposition du gain en capital éventuel) et reporter l'impôt sur leurs autres revenus grâce à la comptabilité de caisse, on pourrait s'attendre à une spéculation plus vive sur les terres agricoles. Cela ferait monter la valeur des terres, d'où des besoins financiers accrus pour les nouveaux agriculteurs et ceux qui veulent s'étendre. On remarquera, toutefois, que même parmi les agriculteurs à temps plein, il existe de grands écarts entre les revenus non agricoles. Les agriculteurs à temps plein à revenu élevé bénéficient présentement des mêmes avantages auxquels auraient droit les agriculteurs à temps partiel si ce n'était de l'article 31.

En troisième lieu, la disposition sur les pertes agricoles restreintes limite les pertes de recettes fiscales qu'offre une interprétation généreuse à savoir si une activité agricole offre des perspectives raisonnables de profit. Autrement dit, la disposition de restriction des pertes établit une situation intermédiaire entre les agriculteurs à temps plein et ceux qui pratiquent l'agriculture sans perspective de profit. Comme il n'est pas toujours facile de déterminer la perspective de profit, cette situation intermédiaire réduit la nécessité d'appliquer ce critère de manière rigoureuse et limite ainsi les conflits éventuels entre Revenu Canada et les contribuables, en particulier sur des pertes de faible montant. Les dispositions de report prolongé des pertes permettent à une exploitation agricole qui dégage en fait un bénéfice à long terme de déduire ses pertes dans la mesure de ses profits.

Expérience aux États-Unis

À la différence du Canada, les États-Unis n'imposent aucune restriction générale aux agriculteurs à temps partiel pour la déduction de leurs pertes agricoles. Il s'agit là d'un sujet de débat permanent chez les agriculteurs et autres parties intéressées des É.-U. et, pour cette raison, un bref aperçu de leur situation serait peut-être utile à l'évaluation des choix d'orientation politique qui s'ouvrent au Canada.

Les organisations agricoles dans ce pays se sont généralement opposées à ce que des investisseurs de l'extérieur puissent recourir à l'agriculture pour des fins d'abri fiscal, à cause des effets négatifs que pourrait avoir cette pratique pour l'agriculture. Par la même occasion, ils ont fait valoir que toute mesure restrictive à cet égard ne devrait pas comporter d'effets adverses pour les agriculteurs à temps plein et pour les investisseurs agricoles. Les citations qui suivent, tirées des dépositions de diverses organisations agricoles américaines devant le Congrès, donnent un échantillon de leurs points de vue sur cette question.

National Farmers Organization: ... Il semble particulièrement inopportun d'autoriser soit les conglomérats, soit les personnes à la recherche d'un abri fiscal, d'exercer des pressions accrues à la baisse des prix agricoles en employant des méthodes qui visent à créer délibérément une perte d'exploitation afin d'économiser de l'impôt sur le revenu gagné dans des entreprises ou des activités non agricoles plus rentables ... Lorsqu'il y a un afflux important de capitaux nouveaux ... les enchères font grimper le prix des terres agricoles ... (traduction)

National Livestock Tax Committee: Ainsi qu'avancé par le département du Trésor ... la proposition de limitation des pertes artificielles (LAL) telle qu'elle s'applique à l'industrie du bétail, causerait des difficultés à bon nombre de ces entreprises légitimes. En outre, cela compliquerait indûment la loi, et en rendrait tant l'observation que l'administration difficile. Par ailleurs, il n'est nullement nécessaire de recourir aux LAL pour enrayer les abus perpétrés par quelques profiteurs du fisc dans cette industrie ... (traduction)

Farm Bureau Federation: Nous préconisons l'adoption de mesures législatives qui limiteraient les pertes agricoles susceptibles d'être imputées à des revenus non agricoles aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, sauf dans le cas des contribuables qui déclarent un revenu agricole dans le cadre de la comptabilité d'exercice. (traduction)

National Catholic Rural Life Conference: Ce qui attire les conglomérats et les particuliers ayant un revenu élevé non agricole dans l'agriculture n'est ni un intérêt véritable pour cette activité, ni la vie à la campagne. Il s'agit plutôt de dégager délibérément des pertes agricoles afin de réduire les impôts qui frappent leurs revenus non agricoles. Ainsi, des ressources financières, humaines et administratives non nécessaires sont injectées artificiellement dans le secteur de l'agriculture, déjà alourdi par une utilisation excessive de ces ressources. (traduction)

United Egg Producers: ... Nous ne pensons pas que les abris fiscaux qui servent à protéger des capitaux non agricoles servent au mieux les intérêts de l'agriculture et de notre régime fiscal ... Ces investissements ont ajouté des unités de production que la conjoncture économique ne justifiait pas. Un grand nombre de petits producteurs agricoles indépendants, ayant une exploitation de type familial, ont été obligés de cesser leurs activités au cours des dernières années. (traduction)

National Grange: La National Grange serait la dernière organisation à endosser un projet de loi qui empêcherait les gens de l'extérieur de faire leur entrée dans l'industrie agricole soit à titre d'agriculteurs à temps plein, soit à titre d'investisseurs fournissant des capitaux à ceux qui exploitent déjà une entreprise agricole. Nous avons toutefois insisté, et nous continuerons d'insister, sur la nécessité que les règles du jeu soient les mêmes ... (traduction)

À la suite inquiétudes ainsi soulevées, plusieurs tentatives ont été faites ces dernières années dans le but de limiter la déductibilité des pertes agricoles des agriculteurs à temps partiel aux États-Unis. En voici brièvement l'historique.

Avant 1969

Avant la Tax Reform Act en 1969, il n'existait aucune règle spéciale sur les abris fiscaux dans le domaine agricole. Seule s'appliquait la règle générale relative aux pertes entraînées par un «passe-temps». Cette règle interdisait de déduire les pertes résultant d'une «entreprise» (business) au-delà de $50,000 si cette entreprise entraînait des pertes dépassant ce montant pendant au moins cinq années consécutives. Il était relativement facile, notamment aux personnes pratiquant l'agriculture à perte pour des fins fiscales, d'interrompre cette chaîne de cinq années déficitaires consécutives.

Règle proposée par le Trésor en 1969

Préoccupé par les effets de l'agriculture pratiquée à perte pour des fins fiscales, le Trésor proposa une règle visant à empêcher les non-agriculteurs de se prévaloir des encouragements fiscaux à l'agriculture. Essentiellement, les contribuables qui auraient appliqué les règles comptables normales (c'est-à-dire qui n'auraient pas utilisé, la comptabilité de caisse ou passé leurs immobilisations en dépenses) auraient pu continuer de déduire leurs pertes sans restriction. Par contre, le contribuable qui auraient employé des règles comptables spéciales pour l'agriculture n'aurait pu déduire au maximum que $15,000 de pertes de son revenu non agricole. Les déductions agricoles refusées en raison de cette proposition auraient pu être reportées de trois ans en arrière et de cinq ans à l'avenir afin de diminuer le revenu agricole net éventuel des années en question.

Règle adoptée en 1969: récupération
des déductions agricoles excédentaires

Au lieu de la proposition du Trésor, les États-Unis adoptèrent en 1969 un système assez compliqué visant à limiter et à empêcher les déductions d'entreprises normales d'être converties en gains en capital au moment de la vente. Les règles visaient essentiellement à récupérer (au taux ordinaire de l'impôt sur le revenu) les pertes agricoles anormalement élevées subies par des contribuables ayant un important revenu non agricole. Elles obligeaient les contribuables dont le revenu non agricole brut corrigé dépassait $50,000 et les pertes agricoles nettes $25,000, à tenir un compte de déductions excédentaires (("excess deductions accounts" ou EDA) donnant le relevé cumulatif de l'excédent de ces importantes pertes agricoles sur le revenu agricole net du contribuable. Au moment de la vente de l'exploitation agricole, le gain éventuel était récupéré à titre de revenu ordinaire, à concurrence du solde de l'EDA. Cette disposition ne s'appliquait pas aux contribuables employant la comptabilité d'exercice qui utilisaient leurs stocks et capitalisaient leurs dépenses agricoles conformément à la comptabilité fiscale normale, peu importe le niveau de leurs pertes agricoles ou de leur revenu non agricole. Ce système fut aboli en 1976.

Réformes proposées en 1976

En 1976 fut proposé un ensemble complet de règles applicables aux abris fiscaux. Ces règles, appelées limitations des pertes artificielles («limitations on artificial losses» ou LAL), stipulaient que la «déduction accélérée» ne pouvait dépasser le revenu net tiré par le contribuable de sources connexes pendant l'année d'imposition au cours de laquelle les déductions étaient subies. Tout excédent devait être reporté et inscrit à un compte de déductions différées. L'excédent aurait ensuite pu servir à diminuer le revenu connexe net obtenu les années suivantes ou les gains en capital réalisés à la vente du bien qui était à l'origine des dépenses.

Ainsi, les LAL auraient restreint l'utilisation des déductions accélérées résultant d'activités agricoles de manière qu'elles s'appliquent uniquement au revenu agricole. Une exception était proposée à cette règle pour tenir compte des agriculteurs qui jugeaient nécessaire de compléter leur revenu agricole. Essentiellement, une perte agricole produite par une déduction accélérée pouvait être déduite pendant la période courante (sans égard aux LAL) du revenu non agricole du contribuable, à concurrence de $20,000. Par exemple, une personne qui avait une perte agricole nette de $20,000 mais recevait un revenu non agricole de $20,000 pendant l'année d'imposition aurait été autorisée à déduire immédiatement toute sa perte. Si son revenu non agricole dépassait $20,000, la perte agricole résultant des déductions accélérées et imputable au revenu courant aurait été diminuée de l'excédent de son revenu non agricole sur $20,000. En raison de cette règle, une personne qui aurait reçu un revenu non agricole de $40,000 ou plus aurait été obligée de placer ses déductions accélérées agricoles dans un compte de déductions différées.

Régime actuel

Au lieu d'essayer d'adopter des mesures générales contre les abris fiscaux en 1976, le Congrès a tenté d'empêcher que les exploitations agricoles servent d'abris fiscaux en légiférant dans deux cas qui servaient fréquemment à cette fin:

Comptabilité d'exercice pour les sociétés agricoles: certaines sociétés et sociétés de personnes ayant une société comme associé, et qui s'engagent dans l'agriculture doivent utiliser la comptabilité d'exercice et capitaliser les dépenses de préproduction. Six catégories de sociétés sont dispensées de cette règle. Les principales sont les sociétés où au moins 50 pour cent des droits de vote de toutes les catégories d'actions assorties d'un droit de vote appartiennent aux membres d'une même famille et les sociétés qui ont des recettes brutes inférieures à $1,000,000 par an.

Dépenses des syndicats d'exploitation agricole: un syndicat d'exploitation agricole (toute entreprise agricole dans laquelle des intérêts ont été offerts au public) doit: (1) déduire les dépenses de provendes, de semences, d'engrais et de fournitures analogues au plus tôt pendant l'année où ces fournitures sont utilisées ou consommées; (2) capitaliser les frais relatifs à la volaille; et (3) capitaliser les dépenses de préproduction relatives aux vergers et vignobles.

Préoccupations soulevées par les règles canadiennes existantes

L'été dernier, la disposition visant les pertes agricoles restreintes a donné lieu a des consultations intensive entre les fonctionnaires et les principales organisations agricoles. Tout en reconnaissant la nécessité d'orienter les encouragements fiscaux à l'agriculture vers les agriculteurs à temps plein, ces organisations ont exprimé certaines craintes à l'égard de l'application de la disposition actuelle dans certaines circonstances.

Premièrement, la restriction prévue à l'article 31 pourrait s'appliquer de façon inappropriée aux nouveaux agriculteurs. Ils ont parfois besoin d'un revenu auxiliaire pendant leurs premières années et ne sont pas toujours en mesure de prouver leur intention de faire de l'agriculture leur principale source de revenu. Les interprétations judiciaires et les lignes directrices de Revenu Canada sont relativement larges, vont

bien au-delà de simples comparaisons monétaires et tiennent compte, en principe, du cas des agriculteurs qui débutent; cependant, il est peut-être difficile d'assurer une application claire et cohérente de la loi dans tous les cas.

Deuxièmement, la ligne de démarcation entre les activés agricoles permanentes à temps plein et à temps partiel suscite des préoccupations. Cette démarcation ne peut être déterminée avec précision dans tous les cas et exige un jugement discrétionnaire.

Des modifications ont été apportées récemment à l'application des règles, à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Moldowan c. La Reine en 1977. Une personne est considérée comme un agriculteur à temps plein et, donc, non assujettie aux restrictions qui limitent la déductibilité des pertes quand sa principale occupation est l'agriculture, et ce, même si elle a d'autres sources de revenu comme des placements, une entreprise secondaire ou un emploi. Même si la comparaison directe du revenu agricole aux autres revenus entre en ligne de compte, ce n'est pas le seul facteur qui permet de déterminer si une personne est ou non agriculteur à temps plein. Les revenus agricoles nets et bruts, le capital investi dans l'exploitation, les ressources d'autofinancement provenant de l'agriculture et tout autre renseignement pertinent peuvent contribuer à déterminer la mesure dans laquelle une personne pratique l'agriculture. Pour les agriculteurs débutants, on tient dûment compte de la planification et du développement d'une activité agricole. Pour prendre en considération les fluctuations annuelles des revenus agricoles, on tient également compte des sources de revenu et des activités de la personne considérée au cours des années précédentes. Si cette façon d'envisager l'application de l'article 31 semble répondre à plusieurs des préoccupations exprimées antérieurement, certains cas tangents exigeant le recours aux tribunaux demeurent néanmoins.

Troisièmement, même lorsqu'il est clairement établi qu'une entreprise agricole est exploitée à temps partiel, il reste à déterminer s'il serait équitable de refuser la déduction de la totalité des pertes. Cela serait

perçu comme étant inéquitable, particulièrement si l'entreprise agricole est exploitée à grande échelle, tout comme le sont de nombreuses entreprises à temps plein. Par exemple, près de 3,000 personnes ayant des ventes agricoles brutes de plus de $100,000 pourraient être assujetties aux dispositions de l'article 31. Convient-il de refuser la déduction de la totalité des pertes agricoles à ces personnes, alors que des agriculteurs à temps plein ayant un revenu d'investissement passif appréciable ont droit de réclamer entièrement leurs pertes à ce titre?

Quatrièmement, de nombreux groupements agricoles ont fait valoir qu'un contrôle plus efficace de la déduction des pertes par les entreprises agricoles marginales s'impose. Par exemple, environ 130,000 personnes ayant des ventes agricoles brutes de moins de $10,000 ont déclaré pour $375 millions en pertes agricoles en 1981. De nombreux groupements agricoles ont exprimé la nécessité d'examiner de plus près ces exploitations agricoles dans le but de déterminer si elles offrent des possibilités raisonnables de profit. Ce problème n'est bien sûr pas unique à l'agriculture. La Loi de l'impôt sur le revenu ne peut définir le sens de l'expression «possibilité raisonnable de profit» parce que cela entendrait une évaluation d'un éventail de facteurs. Il pourrait être administrativement difficile d'établir des critères précis d'évaluation des exploitations agricoles marginales. La mesure existante de l'article 31 sert de compromis dans de nombreux cas limite.

Questions fondamentales de politique

La question fondamentale est de savoir si le régime fiscal canadien doit continuer à restreindre l'utilisation d'abris fiscaux agricoles par les agriculteurs à temps partiel. Dans l'affirmative, une seconde question est de savoir la forme que devrait prendre la limitation.

Les agriculteurs à temps partiel ont soutenu que la limitation actuelle est discriminatoire à leur endroit. Les pertes provenant d'autres entreprises peuvent être déduites sans restriction des autres revenus du contribuable, tandis que la déductibilité des pertes fiscales est limitée

pour les agriculteurs à temps partiel. Certains font remarquer aussi que cette restriction prive le secteur agricole de capitaux extérieurs lesquels constituent une source importante de financement de la croissance future. Les exploitations agricoles nécessitent des apports en capital considérables et il est souhaitable que toutes les sources valides de capital affluant dans le secteur agricole soient encouragées.

De nombreux agriculteurs à temps partiel apportent une contribution appréciable à l'agriculture. Cependant, lorsque des encouragements fiscaux généreux sont offerts, ceux dont l'activité touchée n'est pas la principale occupation posent des restrictions sous une forme ou une autre. La déduction pour amortissement des immeubles ou de l'équipement locatifs ou à crédit-bail, par exemple, ne peut généralement pas être imputée aux revenus non locatifs, à moins que la location ou le crédit-bail constituent la principale occupation du contribuable. La question fondamentale est donc la suivante: dans quelle mesure les personnes déclarant une activité agricole à temps partiel devraient-elles pouvoir bénéficier des dispositions fiscales agricoles spéciales, et particulièrement dans le contexte actuel des contraintes financières auxquelles est confronté le gouvernement fédéral.

Au cours des consultations avec les fonctionnaires, les organisations agricoles ont vanté l'avantage d'assurer la canalisation des encouragements agricoles vers les agriculteurs à temps plein. Bien qu'il n'y ait aucun consensus quant à l'orientation à prendre, étant donné leurs préoccupations à l'égard de l'application des règles actuelles, les organisations ont présenté et discuté des diverses façons de restreindre le recours aux encouragements fiscaux agricoles. Une première sorte de restriction pourrait permettre une déduction plus libérale des pertes strictement économiques, par opposition aux pertes résultant d'encouragements fiscaux. On pourrait par exemple supprimer les restrictions touchant les pertes mesurées avant déduction des achats de stocks, des intérêts sur les fonds empruntés afin d'acheter des terres et d'autres postes du même genre. Cette approche représenterait une forme de comptabilité d'exercice. Cela aiderait à établir la distinction entre

les pertes d'exploitation et celles engendrées par les recours aux encouragements fiscaux. Si on l'appliquait à tous les déclarants agricoles, cette solution éviterait d'avoir à faire la distinction entre les agriculteurs à temps partiel et à temps plein. Certains groupes ont suggéré que les agriculteurs débutants et à temps partiel puissent profiter, à leur gré, de la déductibilité des pertes d'exploitation sur une base de comptabilité d'exercice. Cette approche pourrait fournir une mesure d'allégement, mais elle exigerait le maintien de règles administratives qui serviraient à vérifier le statut d'agriculteur à temps plein de ceux qui continueraient de déclarer selon la méthode de comptabilité de caisse.

Une deuxième sorte de restriction consisterait à n'imposer les règles de limitation des pertes déductibles qu'aux personnes ayant un revenu non agricole appréciable. Les contribuables qui auraient un revenu non agricole limité -- par exemple $20,000 ou moins -- pourraient déduire entièrement leurs pertes agricoles, alors que des personnes qui auraient un revenu non agricole plus élevé se verraient réduire la déduction de un dollar, par exemple, par dollar de revenu non agricole au-delà du seuil. Cette approche, si elle était appliquée uniformément à tous les déclarants, éviterait d'avoir à faire une distinction entre agriculteurs à temps plein et à temps partiel. La plupart des agriculteurs à temps plein pourraient continuer de déduire leurs pertes agricoles en entier étant donné que leurs revenus non agricoles seraient inférieurs au seuil. Certains agriculteurs à temps plein ayant des revenus de placements non agricoles considérables pourraient ne plus pouvoir déduire entièrement leurs pertes agricoles. Cependant, la disposition répondraient aux inquiétudes quant aux inéquités entre les agriculteurs à temps plein et à temps partiel ayant des revenus non agricoles considérables. En limitant l'accès à la déduction pour pertes agricoles à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil choisi, la disposition limiterait automatiquement le recours à l'agriculture pour des raisons purement de planification fiscale. La principale difficulté que présente cette option est qu'elle éliminerait effectivement la limite de déductibilité des pertes agricoles pour les agriculteurs à temps partiel

ayant des revenus inférieurs au seuil. Étant donné que, ces personnes représentent une proportion considérable des pertes agricoles provenant d'entreprises agricoles marginales, cette option pourrait occasionner un important manque à gagner. Le manque à gagner augmenterait dans le temps à mesure que le nombre de personnes établissant des entreprises agricoles marginales pour bénéficier de cette mesure augmenterait.

Une troisième option est de lier la limitation des pertes déductibles au degré d'activité agricole entreprise par cette personne. Une façon de mesurer l'activité agricole serait de prendre la valeur de la production agricole réduite des intrants achetés, communément appelés valeur ajoutée. Cette option est en partie motivée par le souci des organisations agricoles à l'égard des déductions pour pertes très considérables que réclament des entreprises agricoles marginales. En elle même, cette option constitue l'élimination de la restriction actuelle pour les agriculteurs à temps partiel qui dépassent le seuil choisi de valeur ajoutée/production agricole. Elle pourrait ainsi encourager davantage la planification fiscale et engendrer un manque à gagner considérable dans le temps. Cette option pourrait toutefois servir de complément utile à l'une ou à l'autre des deux premières options précitées.

Une autre catégorie de propositions vise à améliorer l'application des règles courantes relatives aux pertes restreintes. Certains ont prétendu que les règles sont valables sur le fond, mais que leur application manque parfois de cohérence. Ils proposent donc que Revenu Canada retienne les services d'agronomes, de professionnels de l'agriculture ou de comités consultatifs agricoles communautaires lors de la vérification des déclarants agricoles. Parmi d'autres suggestions, on peut mentionner une clarification de l'interprétation des dispositions et une notification plus rapide des changements de cotisation qui modifient le statut fiscal d'un agriculteur.

3. QUESTION DE L'IMPOSITION DES GAINS EN CAPITAL SUR LES TERRES AGRICOLES

L'imposition des gains en capital est critiquée par les agriculteurs de même que par d'autres groupes depuis 1972, date de son instauration. Les milieux agricoles ont fait remarquer que l'obligation de payer l'impôt sur les gains courus risquait d'imposer une lourde charge aux agriculteurs lorsqu'ils transféraient une exploitation à leurs enfants sans contrepartie en espèces. Ils ont fait valoir que les gains accumulés sur les terres agricoles constituaient la principale source de revenu de retraite des agriculteurs et que leur régime fiscal était moins favorable que celui prévu pour les cotisations d'épargne-retraite des autres particuliers. Ils ont également souligné que les gains sur les biens agricoles correspondaient en partie à l'inflation et étaient donc illusoires, ne représentant pas un accroissement de capacité contributive. Enfin, ils sont d'avis que le choix de l'année 1971 comme année de base pour l'évaluation des gains en capital imposables est injuste pour les agriculteurs du fait que, cette année-là, la valeur des terres agricoles était anormalement basse à cause du faible prix des produits agricoles.

Un certain nombre de dispositions ont été mises en place depuis 1972 pour répondre à certaines de ces préoccupations. Les agriculteurs peuvent maintenant différer l'impôt sur les gains en capital courus lorsqu'ils transfèrent leur exploitation à leurs enfants ou petits-enfants. Lorsqu'ils vendent leur exploitation agricole dans ces conditions et en reçoivent le produit par paiements échelonnés, l'impôt sur le gain peut être étalé sur dix ans, par la constitution d'une réserve de même durée. Le mécanisme d'étalement sur les années futures, bien que tenu pour moins généreux que les contrats de rente d'étalement du revenu qu'il a remplacés en 1981, bénéficie tout particulièrement aux agriculteurs qui encaissent leurs gains en capital courus au moment de la retraite. Les récentes modifications de la Loi sur l'impôt sur le revenu comportent une autre disposition permettant aux agriculteurs de verser à un REER jusqu'à $120,000 de gains en capital imposables sur les terres agricoles.

Pour faciliter l'examen des questions relevant de ce domaine, examinons quelques données plus générales.

La valeur des terres et bâtiments agricoles a augmenté de $87 milliards au total entre 1971 et 1982. Près de $60 à 70 milliards de cette somme demeurent courus mais non réalisés aux fins de l'impôt, même en tenant compte des récents déclins des prix de terres agricoles. La propriété des exploitations agricoles est stable -- 6 pour cent environ seulement d'entre elles changeant de mains chaque année. Les petites exploitations changent de propriétaire plus souvent que les grandes. Par exemple, les fermes vendant pour moins de $10,000 changent de mains tout les 10 à 15 ans en moyenne contre une fréquence de 30 à 35 ans pour les exploitations ayant plus de $25,000 de ventes. Une bonne partie du gain de valeur postérieur à 1971 qui n'a pas encore été réalisé aux fins de l'impôt est donc probablement concentré dans les grandes exploitations.

Le tableau 15 montre la répartition des gains en capital agricoles en fonction du revenu en 1981. Comme pour les gains en capital provenant d'autres sources, les gains en capital agricoles bénéficient de manière disproportionnés aux personnes à revenu supérieur. Par exemple, les contribuables dont le revenu dépasse $100,000 ne représentaient que sept millièmes des contribuables agricoles, mais comptaient pour 17.4 pour cent de l'ensemble des gains en capital. Le montant moyen de leurs gains, soit $89,500, était nettement plus élevé que les gains réalisés à des niveaux de revenu inférieurs. Cette part disproportionnée des gains en capital revenant aux contribuables à revenu supérieur était l'une des principales raisons de l'inclusion des gains en capital dans le revenu à partir de 1972.

Les gains en capital représentent une augmentation de la capacité contributive, tout comme les autres sources de revenu telles les revenus d'entreprise, les dividendes, les intérêts et les salaires. Comme ils sont réalisés plus fréquemment et en montants plus importants dans les catégories de revenu supérieur, il a été jugé, lors de la réforme fiscale de 1972, que leur exclusion du revenu déclarable entraînerait des

Tableau 15

Gains en capital déclarés par des particuliers pratiquant l'agriculture, 1981

Revenu total moyen (gains en capital exclus)	Proportion des individus (pourcentage)	Proportion du revenu en gains en capital (pourcentage)	Gain en capital moyen (dollars)
Moins de $30,000	81.5	52.0	11,477
$30,000 - $50,000	13.2	14.7	10,284
$50,000 - $100,000	4.5	15.9	22,160
Plus de $100,000	.7	17.4	89,500

Source: Revenu Canada, données fiscales.

inéquités. En outre, l'élargissement de l'assiette fiscale par l'inclusion des gains en capital dans le revenu a permis d'abaisser sensiblement le taux maximal d'imposition de 80 pour cent en 1971. Par contre, on a reconnu que la nature très particulière des gains en capital justifiait l'imposition de la moitié seulement du montant réalisé. Avec un taux marginal d'imposition d'au plus 50 pour cent à l'heure actuelle, l'impôt maximal sur les gains en capital est ainsi réduit à 25 pour cent.

Le tableau 16 présente les cotisations d'épargne-retraite versées par les agriculteurs et les non-agriculteurs à des REER et des régimes enregistrés de pension (REP).

La partie supérieure du tableau montre que les agriculteurs recourent aux REER dans une mesure analogue ou un peu plus marquée que les autres contribuables ou que les propriétaires d'entreprises individuelles non agricoles. Par exemple, la cotisation moyenne par agriculteur cotisant était de $2,693, contre une moyenne de $1,903 pour l'ensemble des autres cotisants. Les agriculteurs cotisent au niveau du plafond autorisé dans une proportion plus forte que les autres groupes, et les cotisations constituent un pourcentage plus élevé de leur revenu total. La partie inférieure du tableau 16 montre les cotisations combinées à des RER et REP des agriculteurs et des autres groupes. Les taux de cotisation

Tableau 16

Recours des agriculteurs et des non-agriculteurs aux REER et REP

Cotisations de REER, 1980	Agriculteurs*	Propriétaires d'entreprises individuelles non agricoles**	Ensemble des non-agriculteurs
		(pourcentage)	
Proportion des cotisants	15.4	15.6	13.0
Proportion cotisant au plafond admissible	6.8	5.3	4.4
Cotisations de REER en pourcentage du revenu total, gains en capital exclus	3.2	2.8	1.8
		(dollars)	
Cotisation moyenne de REER par cotisant	2,693	2,119	1,903
Cotisation moyenne de REER par contribuable	415	331	247

Cotisations combinées de REER et de REP en proportion du revenu total, gains en capital exclus, moyenne 1980-1981

- salariés 3.50%
- agriculteurs* 3.42%
- ensemble des non-agriculteurs 3.29%
- propriétaires d'entreprises individuelles non agricoles** 3.22%

Source: Revenu Canada, données fiscales.

* Agriculteurs à temps partiel exclus.

** Pêcheurs et professionnels à leur compte exclus.

sont analogues, les salariés versant à des REER et REP une proportion un peu plus élevée de leur revenu que les agriculteurs et ces derniers versant un pourcentage légèrement plus élevé que les autres groupes de contribuables. Les données ne tiennent toutefois pas compte des cotisations des employeurs aux REP; ces dernières sont plus importantes pour

les salariés que pour les agriculteurs et les autres personnes travaillant à leur compte. Il est probable que les cotisations totales des employés (y compris celles de l'employeur) soient supérieures à celles des agriculteurs et propriétaires d'entreprises non agricoles. Les plafonds de cotisation d'épargne-retraite applicables aux personnes travaillant pour leur compte (agriculteurs et autres) ne supportent pas la comparaison avec les plafonds dont peuvent se prévaloir les salariés grâce aux régimes de pension d'employeur. Le nouveau système de plafonds de cotisation proposé dans le budget de février 1984 et qui doit faire l'objet d'un débat plus approfondi vise à remédier à cette situation.

D'autres dispositions permettent également aux agriculteurs de se constituer une épargne en différant l'impôt applicable. Elles comprennent la mesure spéciale de 1984 qui autorise le versement à des RER de jusqu'à $120,000 de gains en capital agricoles. En outre, le report d'impôt que permet la comptabilité de caisse n'est limité par aucun plafond absolu. Il donne aux agriculteurs une grande liberté dans leur planification fiscale et leur permet d'investir leur épargne dans l'exploitation agricole qu'ils possèdent au lieu de l'immobiliser dans un placement passif tel qu'un REER. Les avantages du report de l'impôt sur les gains en capital courus mais non réalisés sur les biens agricoles sont analogues à ceux d'un REER. Les calculs montrent que l'accumulation de fonds en franchise d'impôt qui résulte du placement d'une somme donnée dans un REER est équivalente à un placement du même genre dans des terres agricoles conservées pendant 15 à 20 ans ou plus. Cela est dû au fait que, si un placement en REER, contrairement à un investissement en terre agricole, est déductible de revenu, tout rendement sur ce placement est entièrement imposable au moment du retrait du régime. Par contre, la moitié seulement du gain en capital réalisé sur une terre agricole est imposable. En outre, les frais de détention d'une terre agricole sont entièrement déductibles annuellement tels qu'encourus, alors qu'aucune déduction n'est permise au titre des frais de détention d'un placement en REER.

En résumé, les gains en capital courus depuis 1971 sont importants mais non réalisés encore pour la plupart, ni incorporés au revenu déclarable. Cela vaut tout particulièrement pour les exploitations agricoles relativement grandes, qui changent rarement de mains. Les contribuables à revenu supérieur représentent une part relativement plus élevée des gains en capital agricoles. Les agriculteurs recourent au REER dans la même proportion que les autres Canadiens. La comptabilité de caisse et d'autres dispositions offrent aux agriculteurs des possibilités de report d'impôt qui se comparent à celles fournies par les REER.

Exonération fiscale des gains en capital agricoles

Quelles questions soulèverait une exonération totale des gains en capital sur les terres agricoles? De prime abord, une telle disposition paraît simple. Par exemple, un agriculteur qui vendrait $500,000 à un autre agriculteur une propriété qui lui aurait coûté $100,000 réaliserait un gain en capital exonéré d'impôt de $400,000. Actuellement, il doit inclure $200,000 de son gain dans son revenu imposable. À y regarder de plus près, on voit que cette proposition soulève plusieurs questions d'orientation.

Définition des terres agricoles admissibles

Dans la plupart des cas où un fonds de terre a toujours servi à l'agriculture et continue d'y servir, la définition des terres agricoles ne causerait pas de problème. Des difficultés surgiraient cependant si cette terre était destinée à une opération de promotion immobilière. Quel régime accorder à une terre qui, après avoir été cultivée plusieurs années, serait en friche en attendant d'être lotie? Il serait injuste de refuser l'exonération du gain en capital à l'agriculteur du simple fait que la terre n'aurait pas servi à l'agriculture pendant une brève période précédant sa vente.

On pourrait soutenir qu'une exonération des gains en capital devant avoir pour but d'aider les agriculteurs, et qu'un avantage fiscal accordé pour une terre qui ne servirait plus à l'agriculture ne bénéficierait guère

aux agriculteurs. D'après ce raisonnement, il pourrait être souhaitable de subordonner l'exonération au maintien de l'utilisation agricole de la terre. Toute période prescrite d'utilisation agricole ininterrompue serait arbitraire, mais cela ne serait pas nécessairement un problème en soi. Cependant, si par la suite la condition n'était pas satisfaite, il pourrait être impossible de percevoir l'impôt dû. Il pourrait arriver que le vendeur n'ait plus l'argent nécessaire pour payer l'impôt ou ait quitté le pays. De toute façon, il ne conviendrait pas d'obliger le vendeur à payer l'impôt en raison des actes de l'acheteur sur lequel il n'aurait aucune influence. On ne pourrait cotiser l'acheteur puisqu'il ne connaîtrait pas la situation fiscale du vendeur. L'acheteur s'opposerait au paiement et pourrait ne rien avoir à faire avec le changement d'utilisation de la terre (par exemple en cas d'expropriation). Ainsi, une condition d'après laquelle le gain serait exonéré uniquement si la terre continuait de servir à des fins agricoles serait difficile à appliquer.

Régime des gains non relatifs au fond de terre

Les exploitations agricoles sont généralement vendues en bloc, mais elles comprennent des terres, des bâtiments, de l'équipement aratoire et des animaux. Si l'exonération des gains en capital ne s'appliquait qu'au fond de terre, il faudrait répartir le produit de la vente entre les différents éléments. À l'heure actuelle, les agriculteurs doivent certes répartir dans une certaine mesure le produit de la vente entre les divers biens aux fins de l'impôt, mais dans bien des cas aucune répartition n'est nécessaire et l'incitation à attribuer une part excessive aux terres agricoles n'est pas aussi forte que ce ne serait le cas dans un régime d'exonération totale.

Régime des personnes pratiquant l'agriculture à temps partiel ou comme loisir

Comme il a été indiqué, un nombre important et croissant de personnes déclarent un revenu agricole à temps partiel. Une exonération limitée aux agriculteurs à temps plein pourrait être tenue pour discriminatoire

et injuste par les agriculteurs à temps partiel et intensifierait les problèmes que pose actuellement la distinction entre les deux catégories. Une extension de l'exemption aux agriculteurs de loisirs et aux agriculteurs à temps partiel, par ailleurs, stimulerait les achats de terres agricoles dans un but spéculatif et détournerait des fonds susceptibles d'être placés en actions et en autres formes d'investissement.

Il se pourrait qu'une personne passe du statut d'agriculteur à temps plein à celui d'agriculteur à temps partiel, ou inversement, pendant qu'elle détient une terre. Si l'exonération se limitait aux agriculteurs à temps plein, il faudrait alors prévoir des règles pour déterminer la partie exonérée des gains.

Régime des terres agricoles détenues par des sociétés

L'exonération pourrait être étendue aux terres agricoles détenues par une société. Cependant, toute hausse de valeur se refléterait dans les actions de la société. Si cette dernière continuait de détenir le fond de terre et que l'agriculteur-actionnaire vende tout ou partie de ses actions, il ne bénéficierait pas de l'exonération puisque son gain serait réalisé sur des actions. La justice dicte d'offrir l'exonération également sur les gains relatifs aux actions, mais ces gains reflètent non seulement l'augmentation de valeur des terres agricoles, mais aussi celle des autres avoirs de la société et l'accumulation des bénéfices non distribués. Que des règles adéquates puissent être conçues de manière à déterminer la partie des gains sur les actions qui reflète les gains courus sur les terres agricoles est chose contestable.

Régime des pertes et des frais d'emprunt

En règle générale, si le revenu tiré d'un bien n'est pas imposable, les pertes ou dépenses relatives à ce bien dernier ne sont pas déductibles du revenu. Ainsi, par exemple, les pertes en capital et les intérêts hypothécaires relatifs à une résidence principale ne sont pas déductibles. Cette non-déductibilité devrait-elle s'appliquer aussi aux pertes en

capital sur les fermes et aux frais d'emprunt relatif aux terres agricoles dans l'éventualité où les gains en capital seraient exonérés d'impôt? Le principal problème tiendrait dans ce cas aux pertes en capital déjà courues mais non réalisées. Si l'on voulait que ces pertes demeurent déductibles, il faudrait les préciser à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime.

Si l'intérêt sur les fonds empruntés pour acquérir des terres devenait non déductible, cela pourrait nuire aux nouveaux agriculteurs, en général relativement plus endettés que les autres. Ils bénéficieraient évidemment de la non imposition des gains en capital, mais seulement à la vente de leur ferme, tandis que les frais d'intérêt, eux, doivent être payés chaque année. La non-déductibilité des frais d'intérêt ne présenterait vraisemblablement qu'un intérêt limité pour les fermiers déjà établis, qui n'auraient sans doute plus de dettes et auraient déjà déduit entièrement leurs frais d'intérêt.

Si les intérêts restaient déductibles, cela ferait du financement de terres agricoles par l'emprunt un abri fiscal extrêmement intéressant pour les membres de professions libérales et autres personnes à revenu élevé. Si tout revenu provenant d'investissements en fond de terre serait exonéré, la déductibilité de l'intérêt permettrait aux investisseurs de réduire ou d'éliminer l'impôt sur les revenus d'autres sources. La hausse consécutive de la demande de terres agricoles d'abris fiscaux ferait monter leur prix. Il serait alors plus difficile aux véritables agriculteurs débutants de se lancer dans l'agriculture ou de rester en activité.

Régimes des gains déjà courus

Les gains courus sur les terres agricoles depuis 1971 mais non réalisés encore sont de l'ordre de $60 à 70 milliards. Une exonération de ces gains de même que des gains futurs entraînerait un manque à gagner appréciable et procurerait des gains imprévus aux propriétaires existants. Elle serait presque certainement qualifiée d'injuste par ceux qui auraient déjà vendu leur ferme, et donc payé l'impôt sur les gains réalisés. Une

limitation de l'exonération aux gains futurs nécessiterait une évaluation des terres agricoles à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Cela assurerait une certaine équité entre ceux qui auraient vendu leur ferme avant et après cette date, mais entraînerait un régime complexe tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

Effet sur le prix des terres

L'effet d'une exonération des gains en capital sur le prix des terres agricoles dépendrait des diverses caractéristiques du régime qui ont été évoquées. Dans l'ensemble, cependant, tout avantage fiscal ou subvention qui ferait des terres agricoles un placement plus intéressant en accroîtrait la demande et drainerait des fonds au détriment des autres secteurs. Comme l'offre de terres agricoles est relativement peu élastique, leur prix monterait. Cela bénéficierait aux agriculteurs établis, mais aurait des effets négatifs pour les nouveaux agriculteurs. Les capitaux dont ils auraient besoin pour se lancer dans l'agriculture seraient plus élevés. Sans augmentation correspondante des prix à la production, les agriculteurs débutants auraient de sérieuses difficultés de trésorerie.

Effet sur l'exploitation agricole familiale

L'exonération des gains en capital agricoles remplacerait le report actuel de l'impôt sur les gains en capital lorsqu'une exploitation est vendue à un membre de la même famille. Le «roulement» entre générations a été instauré parce qu'on estimait que l'exploitation agricole familiale servait un but non seulement économique mais aussi social, et qu'elle devrait être encouragée par le biais du régime fiscal. Une exonération complète, qui bénéficierait à toutes les catégories d'exploitations agricoles, éliminerait cet avantage fiscal consenti à l'exploitation familiale. Cet avantage serait-il encore nécessaire? Dans l'affirmative, quelles mesures fiscales ou non fiscales devraient remplacer le roulement?

Manque à gagner

Le manque à gagner entraîné par l'exonération dépend essentiellement des caractéristiques des mesures, par exemple de leur portée, de l'admissibilité des agriculteurs à temps partiel, du régime des gains déjà courus mais non réalisés et de la déductibilité des frais de détention des terres. Il dépendrait aussi de la mesure dans laquelle les agriculteurs se prévaudraient de la possibilité proposée de transférer jusqu'à $120,000 à un REER. Selon ses caractéristiques, cette disposition de roulement pourrait être remplacée par une exonération totale des gains en capital agricoles.

Le manque à gagner serait limité initialement si les exonérations ne s'appliquaient qu'aux gains futurs des agriculteurs à temps plein. Par contre, une exonération de tous les gains réalisés lors des ventes futures de terres agricoles entraînerait des pertes fiscales appréciables dans l'immédiat de même qu'à l'avenir. Les recettes fédérales et provinciales ainsi perdues pourraient être de l'ordre de $150 millions par an au début, pour passer à plus de $300 millions d'ici 1990. Cette hausse serait due en partie au fait que les exploitations agricoles vendues au cours des cinq à dix prochaines années auraient des gains accumulés pendant une période plus longue que celles vendues à l'heure actuelle.

Une exonération des gains en capital des agriculteurs inciterait inévitablement d'autres groupes de contribuables, tels les petites entreprises et les actionnaires individuels, à demander des mesures analogues. Ces dernières accroîtraient le manque à gagner et limiteraient la capacité du gouvernement d'aider les agriculteurs dans d'autres sphères d'activité.

Modifications possibles

On peut concevoir diverses façons de venir en aide au secteur agricole. On ne peut apprécier la validité de ces moyens possibles qu'après avoir bien défini l'objectif des allégements ou les domaines faisant problème. Le gouvernement est prêt à accueillir toute suggestion nouvelle des groupements agricoles et du grand public sur ces questions.

Les associations agricoles ont souvent fait valoir deux préoccupations: d'abord, que les agriculteurs ne sont pas autorisés à différer l'impôt sur les gains en capital reçus qui servent à satisfaire leurs besoins de revenu de retraite, ensuite que l'exonération de la moitié des gains n'est pas suffisante pour annuler l'impôt sur les gains illusoires créés par l'inflation.

Le gouvernement a déjà décidé de donner suite à la proposition permettant aux agriculteurs de verser à un REER jusqu'à $120,000 de gains en capital agricoles imposables. Cela permettrait le report d'impôt sur jusqu'à $240,000 de gains totaux. Ce plafond permet aux agriculteurs de différer l'impôt sur jusqu'à 60-70 pour cent des gains en capital agricoles imposables qui sont actuellement déclarés aux fins de l'impôt. Pour la majorité des petites et moyennes exploitations agricoles, le plafond est suffisamment élevé pour que tous les gains puissent être transférés à un REER. Un nouveau système de plafond de cotisation d'épargne-retraite proposé en février 1982 et toujours étudié par le gouvernement prévoit aussi des déductions nettement plus importantes pour les agriculteurs, les petits entrepreneurs et les autres Canadiens travaillant pour leur compte. Le gouvernement invite tous les intéressés à lui faire part de leur opinion sur la validité de ces propositions pour répondre aux besoins de retraite des agriculteurs, de même que sur la façon de les améliorer.

Le gouvernement est conscient que l'inflation fausse la mesure du revenu et que notre régime fiscal devrait en tenir compte. La difficulté consiste à trouver des solutions qui n'accroissent pas indûment la complexité déjà trop grande du système et nécessitent pas une armée de comptables pour déterminer la correction à apporter au titre de l'inflation. On pourrait se demander si le régime de placement en titres indexés (RPTI) ne pourrait pas être étendu aux terres agricoles, pour remplacer l'exonération actuelle de la moitié des gains. D'un côté, il serait préférable d'avoir une méthode commune de correction de l'inflation pour toutes les catégories d'avoirs, mais d'un autre côté on pourrait envisager d'instaurer un régime distinct, dans le genre du RPTI, pour les terres agricoles afin de réduire la nécessité de calculer annuellement les gains en capital courus.

La question de la déductibilité des frais d'intérêt surgit également lorsqu'on veut concevoir un mécanisme convenable de correction de l'inflation. Comme dans le RPTI, les intérêts payés pour acquérir un avoir ne doivent pas être déductibles si le revenu tiré de cet avoir est réduit par une correction de l'inflation. La non-déductibilité des intérêts risque de causer des difficultés aux nouveaux agriculteurs. Ces derniers pourraient toutefois choisir de ne pas demander de correction au titre de l'inflation pendant les premières années où ils doivent payer de gros intérêts pour acheter une terre. Autre solution, la correction de l'inflation pourrait s'appliquer uniquement à la partie du prix d'achat qui n'est pas financée par emprunt. Pour la plupart des agriculteurs établis, la non-déductibilité des intérêts ne devrait pas représenter un problème sérieux puisqu'une bonne partie de leurs terres n'est pas gravée par un emprunt.

Quel que soit le mécanisme que l'on choisisse pour alléger l'imposition des gains en capital, les représentants agricoles ont souligné le besoin d'assurer que celui-ci n'exercera pas davantage de pressions à la hausse sur les prix des fonds de terre. Bien que ces hausses bénéficient aux agriculteurs établis, elles déprimen les taux de rendement sur les nouveaux investissements agricoles et les rendent peu intéressants. On a fait remarquer que les hausses considérables des prix des terres agricoles qui se sont produites dans les années 70 ont eu un tel effet et sont en partie la cause des difficultés actuelles auxquelles sont confrontés les agriculteurs débutants. Les groupements agricoles ont exprimé la crainte que toute nouvelle majoration des prix des terres agricoles aggraverait la situation actuelle et desservirait les intérêts à plus long terme de l'agriculture en décourageant les nouveaux agriculteurs.

4. QUESTION DES AGRO-OBLIGATIONS

On a proposé un système d'agro-obligations pour réduire les frais d'intérêt des agriculteurs. L'une des principales questions à régler dans ce contexte est la nécessité de fournir une aide financière de ce genre. Il s'agit d'une question extrêmement vaste qui a fait l'objet d'un groupe de travail fédéral-provincial et qui amène à se demander si le secteur agricole, ou des composantes de ce secteur, ont besoin d'une aide particulière et, dans l'affirmative, jusqu'à quel point. Le besoin latent d'une telle aide émerge des importantes forces économiques qui ont influé sur l'industrie. Celles-ci comprennent notamment une concurrence internationale accrue au cours d'une période de demande globale relativement stable, un déclin de la valeur des biens agricoles lié au lourd endettement de certains agriculteurs, à des perspectives de croissance modérée des revenus agricoles d'ici 1990 et à une incertitude considérable quant aux tendances futures du marché. Toutes ces forces pourront nécessiter des rajustements en ce qui a trait à la forme ou au volume d'aide financière disponible. Il faut absolument se poser cette question générale, étant donné la situation financière actuelle du gouvernement et les autres emplois possibles de ses ressources limitées.

Cependant, l'exposé qui suit porte sur la question fiscale plus limitée mais importante de savoir si l'aide à accorder éventuellement pour le financement agricole doit prendre la forme, au moins en partie, de mesures fiscales ou un programme d'aide directe de l'État.

Propositions récentes

Pour orienter les débats, on peut partir d'une proposition largement diffusée qui a été faite par l'Ontario Federation of Agriculture (OFA) en 1982. D'après cette proposition, des agro-obligations seraient offertes à des investisseurs qui accepteraient un taux d'intérêt inférieur à celui du marché parce que le revenu d'intérêt sur les obligations serait imposé à un taux plus faible que les intérêts ordinaires. Ce taux d'intérêt moins élevé bénéficierait aux agriculteurs-emprunteurs. Dans sa proposition, l'OFA envisageait un volume total d'agro-obligations d'environ $1 milliard.

Les agro-obligations ont été étudiées dans plusieurs instances publiques. Le comité de la Chambre des communes sur le commerce, les finances et les questions économiques a tenu des audiences à ce sujet au printemps de 1984. Un rapport préliminaire avait été rédigé, mais sans pouvoir être déposé avant la dissolution de la Chambre.

La conférence fédérale-provinciale des ministres et sous-ministres de l'Agriculture sur le crédit agricole, tenue les 8 et 9 novembre 1984, a évoqué la question des agro-obligations. Le rapport du groupe de travail sur les finances des agriculteurs, rédigé par des fonctionnaires pour cette conférence, notait qu'on entendait couramment par agro-obligation un instrument financier permettant au secteur agricole d'obtenir des prêts à des taux d'intérêt inférieurs au taux du marché grâce aux avantages fiscaux concédés aux investisseurs. Une autre solution, pour obtenir des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché sur les obligations placées à des fins agricoles, consisterait à verser directement des subventions.

Choix du mécanisme approprié

Le document intitulé Une nouvelle direction pour le Canada - Un programme de renouveau économique, qui accompagnait l'Exposé économique et financier du 8 novembre 1984, posait la question générale de savoir dans quel cas il convient de recourir à des encouragements fiscaux plutôt qu'à des mécanismes d'aide directe. Le recours au régime fiscal présente plusieurs avantages. Les contribuables peuvent évaluer de manière indépendante leur admissibilité à une mesure fiscale donnée et établir leurs plans en conséquence. Par contre, un programme d'aide directe s'accompagne souvent d'incertitudes et de délais de demande et d'approbation. Il n'est cependant pas toujours indiqué de recourir au régime fiscal pour mettre en oeuvre les programmes souhaitables. Comme l'indique le document mentionné précédemment, «les encouragements fiscaux et les programmes de dépenses directes de l'État diffèrent considérablement par leur structure, leur administration et leurs effets sur l'industrie, de sorte qu'il existe des différences bien réelles entre les types d'avantage que peut offrir

chaque mécanisme. Les programmes de subventions accordent généralement une aide relativement importante (en proportion des coûts totaux) à des projets, après un examen de chaque cas d'espèce. Le régime fiscal offre un bon mécanisme pour accorder des réductions de taux ou des crédits d'impôt de large application.»

L'examen de l'aide financière à offrir éventuellement à l'agriculture, que ce soit par le régime fiscal ou par des programmes directs, fait intervenir toute une gamme de considérations. De plus, le choix du mécanisme peut influer sur l'efficacité de la mesure. La question importante à étudier ici est de savoir si un programme d'agro-obligations comportant un avantage fiscal serait plus efficace qu'un programme d'aide directe. Voici certains des points à prendre en considération dans le choix du mécanisme approprié.

Efficacité du programme

Dans un programme à soutien fiscal tel que celui décrit précédemment, l'acheminement des fonds jusqu'aux agriculteurs impliquerait trois parties. Il y aurait d'un côté les investisseurs admissibles à l'achat des agro-obligations et à la réduction d'impôt correspondante. Il y aurait de l'autre côté les agriculteurs admissibles au programme, qui pourraient emprunter à un taux d'intérêt réduit par l'avantage fiscal. Enfin, entre les deux, un intermédiaire financier ou un organisme recueillerait les fonds pour ensuite les prêter.

Le programme devrait être suffisamment intéressant pour inciter les investisseurs à choisir les agro-obligations plutôt que d'autres placements. Il faudrait que les intermédiaires financiers soient dédommagés de leurs frais de mise en oeuvre du programme (vérification de l'admissibilité). Les agro-obligations ayant pour objectif de réduire les frais de financement des agriculteurs, toute partie de la réduction fiscale qui ne servirait pas à réduire les frais d'emprunt constituerait une déperdition d'avantages pour le secteur agricole et une perte d'efficacité du programme.

Tout programme public, qu'il prenne la forme d'encouragement fiscal ou de dépense directe, entraînerait des fuites d'avantages. Il s'accompagnerait, à tout le moins, de frais d'administration ou d'observation. Cependant, des agro-obligations comportant un avantage fiscal pourraient entraîner d'autres déperditions. L'expérience a démontré que les systèmes de financement dans lesquels l'incitation à investir est une économie d'impôt pour les particuliers, sont parfois relativement inefficaces dans la transmission des avantages aux emprunteurs. Aux États-Unis par exemple, l'intérêt sur les obligations des municipalités et des États est exonéré d'impôt. Certaines estimations ont montré que les municipalités ou États bénéficiaient de moins de la moitié de l'avantage correspondant.

Dans le cas des États-Unis, la déperdition est accrue du fait que les acheteurs d'obligations ont des taux d'imposition qui diffèrent. Si la demande d'obligations est insuffisante de la part des contribuables imposées au taux le plus élevé, il faut relever les taux d'intérêt pour attirer les investisseurs imposés à un taux marginal plus faible. Les investisseurs situés dans la tranche supérieure bénéficient alors d'un rendement plus élevé qu'il n'est nécessaire pour les attirer sur ce marché. Certaines propositions d'agro-obligations, comme celle de l'OFA, visent à prévenir ce genre de problème en prévoyant un avantage sous forme de crédit d'impôt fixe, indépendant du taux d'imposition de l'investisseur.

La possibilité que les avantages liés aux agro-obligations reviennent en partie aux investisseurs pose des inquiétudes sérieuses. Les ressources financières de l'État sont limitées. Les avantages qui ne sont pas effectivement transmis au secteur agricole, réduiraient la capacité de l'État à apporter un soutien réel au financement du secteur agricole.

Un programme d'aide directe, par contre, éviterait que les «déperditions» bénéficient aux investisseurs. Les dépenses publiques soutiendraient directement les agriculteurs.

Ampleur du programme

Le manque à gagner gouvernemental que représente un programme d'agro-obligations est considérable. Une réduction de 4 points des frais de financement agricole entraînerait un coût direct de quelque $40 millions pour chaque milliard de dollars prêté en agro-obligations. Il y aurait de plus les frais d'administration du programme et les provisions pour pertes sur prêts. Si le programme entraînait une «déperdition» en faveur des investisseurs, son coût serait encore plus élevé pour l'État.

L'agriculture est un secteur important. Ses emprunts dépassent $20 milliards. Les emprunts à long terme sont de quelque $12.8 milliards. Un programme qui réduirait de 4 points les taux d'intérêt sur les emprunts à long terme uniquement coûterait éventuellement plus de $500 millions à l'État, sans compter les frais d'administration et les pertes éventuelles sur prêts. De toute évidence, seule une partie du secteur agricole formant une cible bien définie pourrait être admissible à un programme d'agro-obligations, étant donné les contraintes imposées par la situation financière de l'État.

Une première façon de respecter les limites qui viennent d'être exposées consisterait à définir parmi les exploitants agricoles un groupe admissible, par exemple les agriculteurs débutants ou les agriculteurs en difficulté financière. On pourrait aussi limiter les catégories de biens admissibles. Un critère de ce genre serait nécessaire aussi bien pour un programme à forme fiscale que pour un programme de dépenses directes.

Un autre aspect du contrôle de l'ampleur du programme, l'offre de fonds des investisseurs, se présente tout particulièrement dans le cas d'agro-obligations comportant un avantage fiscal. Le régime fiscal obéit à la demande. Bien que le coût possible du programme puisse être estimé d'avance, il n'existerait aucun plafond une fois les critères établis dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Il n'y aurait aucun mécanisme naturel de régulation du volume des fonds investis dans le programme, ce qui rendrait difficile le contrôle de son coût. De plus, il se pourrait

bien que l'offre de fonds ne corresponde pas aux besoins des emprunteurs admissibles. Par contre, un programme d'aide directe permet de contrôler les dépenses grâce à l'établissement d'un budget des sommes pouvant être prêtées et ne soulève pas le même problème d'harmonisation de l'offre et de la demande de fonds.

Application et observation

En général, l'un des principaux avantages du recours au régime fiscal pour mettre en oeuvre un programme est la réduction des délais et des frais d'observation. Le régime fiscal est considéré comme réduisant le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires et permettant aux activités de se dérouler d'après un ensemble de règles connues. Il se pourrait toutefois que cet avantage ne soit pas réalisé dans le cas d'un programme d'agro-obligations à forme fiscale.

Comme il a été indiqué, tout programme, à forme fiscale ou de dépenses directes, obligerait à déterminer l'admissibilité des bénéficiaires. Dans les deux cas, il faudrait un organisme pour faire ce travail. De plus, avec un programme à forme fiscale, des intermédiaires financiers seraient nécessaires pour acheminer les fonds recueillis jusqu'aux agriculteurs. Il en résulterait des frais supplémentaires.

Par conséquent, dans ce cas un programme à forme fiscale pourrait accroître plutôt que diminuer les frais de mise en oeuvre.

Valeur des biens agricoles

Les agro-obligations réduiraient le coût du financement des biens agricoles admissibles. Cela tendrait à accroître la demande de ces biens. Si le programme visait à financer l'achat de terres ou de biens connexes dont l'offre est relativement fixe, le prix des terres agricoles monterait selon toute probabilité. Cela bénéficierait aux agriculteurs établis lorsqu'ils vendraient leur fond de terre. Cependant, l'avantage à long terme d'un programme d'agro-obligations serait réduit dans la mesure où

les avantages fiscaux seraient capitalisés dans une valeur accrue des terres et d'autres biens agricoles. Les prix plus élevés qui devraient être payés par les agriculteurs débutants influeraient sur la compétitivité future de l'industrie. Dans la mesure où une proportion relativement faible seulement des exploitations serait admissible, l'effet à la hausse des prix serait réduit. Si, par contre, on rendait le programme sélectif en n'autorisant que certains genres d'avoirs admissibles mais que les agriculteurs admissibles soient soumis à peu de restrictions, une bonne partie de l'avantage pourrait être transférée aux vendeurs de ces avoirs. Cela réduirait la rentabilité du programme.

Dans la mesure où ces possibilités se matérialiseraient, le problème se poserait aussi bien avec un programme à forme fiscale qu'avec un programme d'aide directe.

Effet sur les marchés de capitaux

Un programme d'agro-obligations à forme fiscale ferait intervenir les marchés de capitaux; il soulèverait donc des questions d'affectation des ressources financières. Le volume des fonds acheminés vers les propriétés agricoles admissibles tendrait à augmenter -- et ce, aux dépens des secteurs non admissibles, tant agricoles que non agricoles, qui obtiendraient une proportion moindre de l'épargne disponible. Il en résulterait une perte de production, d'emplois et de recettes fiscales dans les secteurs exclus.

En 1982, un comité du secteur privé dirigé par M. Pierre Lortie, président de la bourse de Montréal, avait étudié un projet de prêts à terme indexés. De nombreuses caractéristiques structurelles distinguaient ce régime des agro-obligations. Les prêts auraient été offerts pour l'achat de résidences neuves ainsi que de matériel amortissable destiné à la pêche, à l'agriculture ou aux petites entreprises. Ils étaient toutefois comparables au programme d'agro-obligations par la proposition de recourir à un mécanisme fiscal pour réduire le taux d'intérêt sur certains prêts.

Le comité Lortie s'était prononcé contre le régime de prêts indexés, déclarant: «Nous nous appuyons, pour en arriver à cette conclusion, sur notre évaluation des distorsions économiques et de nombreux autres problèmes qui résulteraient de la mise en oeuvre des propositions. Ces problèmes découlent, dans une large mesure, du fait qu'elles étaient limitées à quelques secteurs particuliers dans un effort de stimulation à court terme.» L'ampleur du programme fait donc problème en raison des risques de distorsions économiques -- outre l'effet possible sur la valeur des biens agricoles.

Caractère temporaire ou permanent du programme

Le besoin d'aide en matière de financement peut être temporaire ou à long terme. La hausse du nombre des agriculteurs en difficulté financière peut tenir à une conjoncture exceptionnelle sur le marché des produits ou des capitaux. Par ailleurs, les difficultés rencontrées par les agriculteurs qui débutent ont peut-être un caractère à long terme, du fait que l'agriculture est une activité de capital qui nécessite un gros investissement initial. Il n'est toutefois pas certain qu'un bénéficiaire doive obtenir des avantages permanents par un financement à bon marché.

Les mesures doivent être adaptées aux circonstances. Il pourrait être souhaitable de prévenir une date d'expiration pour les programmes visant des situations à court terme. Les mesures fiscales qui survivent aux problèmes qu'elles visaient à régler risquent de compliquer le régime fiscal et de retarder l'adaptation économique aux réalités nouvelles.

Interaction avec les programmes existants

Des programmes fédéraux et provinciaux offrent déjà une aide ou un accès au financement aux nouveaux agriculteurs, aux agriculteurs en difficulté financière et à ceux qui portent leur exploitation à une taille viable. Par exemple, l'agriculture est le principal secteur bénéficiaire du programme d'obligations de la petite entreprise, qui vise à aider les petites entreprises et les exploitations agricoles en difficulté financière. Tout programme nouveau devrait être conçu de manière à compléter les mécanismes existants plutôt qu'à s'y superposer.

Résumé

Le document intitulé Un programme de renouveau économique a posé la question générale de savoir si le régime fiscal ou un programme d'aide directe est préférable pour mettre en oeuvre des mesures particulières. Dans le cas d'un programme d'agro-obligations à forme fiscale, plusieurs considérations portent à croire que le régime fiscal n'est peut-être pas le moyen approprié pour fournir une aide financière aux agriculteurs.

Plus particulièrement, un programme à forme fiscale, tout comme un programme d'aide directe, exigerait des services administratifs pour déterminer l'admissibilité des agriculteurs et se charger des autres tâches nécessaires dont la relation intermédiaire financier-agriculteur. Par conséquent, nombre des avantages que présente manifestement un programme à forme fiscale disparaîtraient. Des agro-obligations à forme fiscale nécessiteraient un deuxième appareil administratif pour s'occuper de la relation investisseur-intermédiaire financier.

L'efficacité d'un programme à forme fiscale serait diminuée par une déperdition d'avantages en faveur des investisseurs. Par conséquent, le secteur agricole recevrait une aide moins importante, par dollar de fonds publics, qu'avec un programme d'aide directe. Une déperdition d'avantages est inévitable avec des encouragements fiscaux de ce genre. Ces avantages sont peut-être appropriés lorsque que les investisseurs partagent un risque, mais cela ne seraient vraisemblablement pas le cas avec un système d'agro-obligations où ce serait les intermédiaires financiers ou l'État -- par sa garantie -- qui supporteraient le risque de défaut de paiement. Par conséquent, les agriculteurs ne bénéficieraient pas en totalité des fonds publics dépensés.

CONCLUSIONS

Ce document a exposé les questions générales à prendre en considération dans un examen du régime fiscal de l'agriculture. Les agriculteurs ont droit à des dispositions et à des encouragements fiscaux importants auxquels les autres contribuables n'ont généralement pas accès. Ils ont aussi droit à diverses mesures fiscales à caractère général dont plusieurs sont accessibles à tous les contribuables, mais bénéficient tout particulièrement au monde agricole. Ce document a montré que ces dispositions ramenaient le taux global d'imposition des agriculteurs à environ 4 pour cent du revenu agricole total. Le récent Exposé économique et financier a apporté une aide supplémentaire aux agriculteurs par la proposition de ristourne de la taxe de vente sur les carburants.

Ce document a passé en revue les questions posées par les restrictions actuelles de la déduction fiscale des pertes pour les agriculteurs à temps partiel, l'imposition des gains en capital et la proposition d'agro-obligations. Dans chaque cas, des propositions publiques de modifications des règles actuelles ont été formulées. Il est clair que tout changement soulève des questions sérieuses qui méritent un examen. Les règles actuellement applicables aux pertes sont motivées par le désir de réserver les encouragements fiscaux à l'agriculture principalement aux agriculteurs à temps plein, par suite du besoin d'en limiter les effets sur les recettes publiques et d'éviter des conséquences négatives possibles sur le prix des terres agricoles. Les modifications proposées du régime fiscal des gains en capital et le projet d'agro-obligations présentent des risques de concurrence injuste, de hausse du prix des terres agricoles et d'équité par rapport aux autres contribuables. Il y a aussi les questions posées par les effets possibles sur les marchés de capitaux et, dans le cas des agro-obligations, par l'opportunité de recourir au régime fiscal pour mettre en oeuvre l'aide qui pourrait être jugée appropriée.

Le gouvernement attend de tous les intéressés qu'ils lui fassent connaître leur point de vue sur ces questions de régime fiscal de l'agriculture, à la lumière de ce document et des principes exposés dans le Programme de renouveau économique.

ANNEXE

Dispositions fiscales touchant les agriculteurs

Comptabilité de caisse. Tous les agriculteurs ont le droit d'employer la comptabilité de caisse au lieu de la comptabilité d'exercice. Il pourrait en résulter un report considérable des impôts à payer.

Étalement sur cinq ans. Tous les agriculteurs à temps plein ont le droit d'établir la moyenne de leur revenu sur cinq ans. Cette méthode généreuse d'étalement leur est offerte pour compenser, d'une part, l'effet de rentrées massives que produit la comptabilité de caisse et, d'autre part, les fluctuations de revenu dues aux aléas du climat, de la nature et du marché.

Comptabilisation souple des stocks. Les agriculteurs qui appliquent la comptabilité de caisse peuvent s'en écarter en ajoutant à leur revenu d'une année une somme située entre zéro et la juste valeur marchande de leur bétail. Cette concession vise à empêcher que les pertes subies au début par un éleveur n'expirent pas à cause du nombre limite d'années pendant lesquelles les pertes peuvent être reportées. Cependant, elle sert également de mécanisme d'étalement général du revenu agricole.

Transfert en franchise entre générations. Si un agriculteur transfère son exploitation agricole à ses enfants par don ou legs, le gain en capital couru sur la propriété n'est pas pris en compte par le fisc au moment du transfert.

Disposition sur les pertes agricoles restreintes. Les agriculteurs à temps partiel ne peuvent déduire de leur revenu les pertes agricoles que jusqu'à $5,000. Pour préserver les encouragements à la recherche scientifique, les pertes créées par les déductions au titre de cette dernière ne sont pas limitées par la disposition sur les pertes agricoles restreintes.

Défrichement et amélioration des terres. Les dépenses engagées pour défricher une terre, la niveler ou y installer des tuyaux de drainage dans le but d'y pratiquer l'agriculture, bien qu'il s'agisse dans tous les cas de dépenses en capital (et même, généralement, de dépenses en capital non amortissables), sont déductibles à titre de dépenses courantes. Une disposition permettant explicitement de passer ces immobilisations en dépenses courantes a été ajoutée à la loi en 1965. (Avant cette date, les tuyaux de drainage, par exemple, ne pouvaient être amortis qu'au taux de 4 pour cent par an.) Revenu Canada a pour pratique administrative de permettre que d'autres dépenses en capital soient déduites dans l'année, par exemple le coût du forage ou du creusage de puits, y compris le coffrage et le boisage. Le fait d'autoriser la déduction de ces frais à titre de dépenses courantes au lieu qu'ils soient amortis au taux de 100 pour cent a ce résultat que, bien que ces travaux augmentent la valeur du fond de terre, lorsque celui-ci est vendu ce supplément de valeur, au lieu d'être récupéré comme un revenu ordinaire, mais est généralement imposé à titre de gain en capital.

Bâtiments agricoles. Les bâtiments acquis après le 31 décembre 1978 relèvent généralement de la catégorie 3 de l'annexe II aux fins de la déduction pour amortissement et ne peuvent être amortis qu'à un taux de 5 pour cent. Avant 1978, les édifices construits en pans de bois, en bois rond, en stuc, en tôle galvanisée ou en tôle ondulée tombaient dans la catégorie 6, qui donnait droit à un taux de 10 pour cent. À partir de 1979, ce taux plus élevé a été abrogé, sauf pour les bâtiments utilisés afin de tirer un revenu de l'agriculture ou de la pêche. Par conséquent, les bâtiments agricoles construits de cette façon continuent de donner droit au taux supérieur d'amortissement applicable aux biens de la catégorie 6.

Réserve sur dix ans. Un agriculteur qui vend sa ferme à un de ses enfants et reçoit le produit de la vente par versements échelonnés peut établir une réserve pendant une période allant jusqu'à 10 ans. La période maximale de réserve qui est généralement offerte en cas d'aliénation de biens en capital est de cinq ans.

Report de l'impôt sur les ventes de grains. Lorsqu'un agriculteur livre certains genres de grains à un élévateur primaire ou de conditionnement licencié et reçoit un bon de paiement au comptant, une disposition spéciale de la Loi lui permet de différer ce bon jusqu'à l'année suivante. Le bon de paiement différé au comptant est un moyen de règlement représentatif d'une dette de revenu qui, en l'absence de cette règle spéciale, devrait être inclus dans le revenu d'après l'article 76 de la Loi. Cet article avait apparemment pour but initial de stimuler les livraisons de grains. Autrement, les cultivateurs qui appliquent la comptabilité de caisse pourraient ne pas livrer leurs grains pendant les derniers mois de l'année afin d'être en meilleure situation fiscale l'année suivante. La raison pour laquelle les livraisons de grains dans l'Ouest canadien ont bénéficié d'un régime spécial tient au fait qu'elles sont régies par un système de contingents de livraison. Un producteur doit faire ses livraisons pendant certaines périodes, sous peine de perdre les droits de livraison correspondants. Ainsi, les agriculteurs dans cette situation sont souvent confrontés à des impératifs contradictoires en matière de ventes et de planification fiscale.

Report de l'impôt lors de la destruction d'animaux. En cas de destruction obligatoire d'animaux, le revenu reçu par suite de cette destruction forcée est réputé un revenu de l'année suivante. Cela diffère l'imposition de ce revenu, de sorte que ce dernier peut être compensé par la déduction du coût d'achat de nouveaux animaux, l'année suivante.

Résidence principale. Lorsqu'ils vendent leur ferme, les agriculteurs peuvent faire échapper à l'impôt la valeur de leur résidence principale ou, dans certaines conditions, choisir à la place d'exonérer de l'impôt $1,000 par année où ils ont été propriétaire de la ferme. Ce choix leur a été donné en grande partie à cause de la difficulté de répartir le produit de la vente entre la résidence principale et le reste de la ferme.

Contingents de production. Dans bien des systèmes de commercialisation des produits agricoles, l'agriculteur doit acheter un contingent ou droit de production qui lui permet de vendre une quantité et une qualité spécifiées de produits. Dans le mesure où ces contingents sont transférables entre agriculteurs, ils ont donné lieu à l'établissement d'un marché. Avant 1972, la vente ou l'achat de ces contingents n'avaient aucune incidence fiscale puisqu'ils relevaient de la catégorie générale des «éléments incorporés» (il s'agissait de dépenses en capital non amortissables). Après 1972, l'achat d'un contingent a été classé dans les dépenses en capital admissibles. Ainsi, la moitié du prix d'achat peut être amortie au taux de 10 pour cent de la valeur résiduelle, même s'il ne risque guère de perdre de sa valeur avec le temps. Les sommes déduites sont récupérées quand l'agriculteur vend son droit. Cette déduction résulte du jugement que, pour des raisons administratives, tous les biens qu'on appelait autrefois «éléments incorporels» doivent être amortis à un taux uniforme, même si certains perdent de leur valeur à un rythme beaucoup plus rapide que les autres et ont en fait, dans certains cas, une durée utile indéterminée. (À noter que, même si un agriculteur calcule son revenu en comptabilité de caisse, les dépenses en capital admissibles peuvent être amorties lorsque la dépense est «subie ou engagée».)

Coût des arbres et arbustes. Toutes les plantations et replantations sont déductibles lorsqu'elles sont faites à l'égard d'un verger existant. Cependant, la plantation d'un verger nouveau continue de faire partie du coût du fond de terre et d'être considérée comme une dépense en capital non déductible. L'établissement de nouvelles cotisations qui était effectué à cet égard à la lumière d'une interprétation antérieure de la loi ont pris fin.

Dépenses de préproduction. Les dépenses de préproduction, c'est-à-dire les dépenses engagées à l'égard d'arbres ou d'arbustes vivaces qui produisent une récolte annuelle, peuvent normalement être passée en dépenses courantes. Cette possibilité diffère de la plupart des règles de comptabilité commerciale, d'après lesquelles les catégories de dépenses comparables doivent être capitalisées et amorties ou déduites à une date

ultérieure. C'est cette concession qui explique la vogue de la culture arbustive comme abri fiscal. À peu près toutes les dépenses engagées avant la production peuvent être déduites et créer des pertes imputables au revenu tiré d'autres entreprises, sous réserve bien entendu de la disposition sur les pertes agricoles restreintes prévue à l'article 31. Lorsqu'il arrive au stade de la production commerciale, le contribuable peut vendre son exploitation, son gain étant habituellement imposé à titre de gain en capital. Par conséquent, il peut obtenir un report de l'impôt, mais les déductions s'appliquent à un revenu imposé au taux normal, tandis que la moitié seulement du gain est imposée.

Déduction arbitraire pour dépenses. Revenu Canada permet aux agriculteurs à temps plein de déduire 25 pour cent de toutes les dépenses domestiques à la ferme, y compris 25 pour cent du coût en capital de la résidence. (La réclamation de cette déduction pour amortissement ne touche pas l'exemption de $1,000 au titre des gains en capital.) Cette concession est accordée à des fins administratives. Cependant, la commission Carter, par exemple, avait exprimé l'avis que cette pratique était trop avantageuse et devait être alignée sur le régime applicable aux autres contribuables qui utilisaient une partie de leur résidence à des fins d'entreprise. La commission avait ensuite recommandé que, si la détermination d'une partie raisonnable dans chaque cas posait trop de problèmes administratifs, on pouvait autoriser la déduction générale d'un faible pourcentage des dépenses domestiques des agriculteurs, des déductions plus élevées n'étant permises que sur justification. Les agriculteurs bénéficient également d'autres déductions généreuses au titre de leurs dépenses; par exemple, s'ils utilisent une automobile à des fins d'affaires, les deux tiers des dépenses totales, y compris la déduction pour amortissement, peuvent être réclamés généralement sans preuve de l'utilisation effective.

Dispense d'acomptes provisionnels d'impôt. À la différence des autres contribuables qui tirent un revenu d'une entreprise, les agriculteurs n'ont pas à payer chaque trimestre des acomptes provisionnels d'impôt. Au lieu de cela, ils paient les deux tiers à la fin de l'année d'imposition et le solde avant le 30 avril de l'année suivante.